

Украинская литература

# Панамскій каналъ и международное право.

ПРОФ. БАР. Б. Э. НОЛЬДЕ (С.-ПЕТЕРБУРГЪ).

ПРОВЕРЕНО  
2000г.

## 1.

Международное положеніе будущаго Панамскаго канала опредѣлено въ двухъ договорахъ: въ такъ называемомъ «договорѣ Хэя и Паунсфота» между Американскими Соединенными Штатами и Великобританіей, 18 ноября 1901 г., и въ такъ называемомъ „договорѣ Хэя и Бюно-Варилла“ между Американскими Соединенными Штатами и Панамою, 18 ноября 1903 г. Оба эти договора явились завершеніемъ длившихся болѣе полустолѣтія дипломатическихъ переговоровъ и борьбы, и могло казаться, что съ ихъ подписаніемъ положенъ, наконецъ, предѣлъ дальнѣйшимъ спорамъ и что остается только построить каналъ и примѣнить къ нему правила двухъ договоровъ. На самомъ дѣлѣ оказывается, что чѣмъ ближе срокъ открытія канала, тѣмъ чаще снова возникаютъ недоразумѣнія по поводу вопросовъ, связанныхъ съ международнымъ его положеніемъ. И возникающіе новые споры далеко не мелочны, а касаются самыхъ основныхъ частей статута канала.

Споры эти заслуживаютъ изученія какъ сами по себѣ по своему внутреннему значенію, такъ и въ виду того, что даютъ возможность ближе и яснѣе оцѣнить содержаніе основныхъ трактатовъ, касающихся канала. Въ самомъ дѣлѣ эти трактаты даютъ довольно сложную съ юридической точки зрѣнія и не легко поддающуюся правильному истолкованію характеристику международнаго положенія канала, и все, что можетъ помочь разобраться въ ихъ постановленіяхъ, должно быть внимательно использовано.

Внѣшняя исторія договоровъ Хэя и Паунсфота и Хэя и Бюно-Варилла хорошо извѣстна. Напомню ее въ краткихъ чертахъ <sup>1)</sup>. Вѣ

<sup>1)</sup> Вопросъ имѣетъ обширную литературу. Перечисляя спеціальныя изъ которыхъ авторомъ и въ сожалею, не могъ воспользоваться, и найти ихъ въ русскихъ переводахъ: *Reasby, The Nicaragua Canal*

серединѣ прошлаго столѣтія Англія имѣла въ центральной Америкѣ, если и не вполне опредѣленные, то все же несомнѣнно чисто территориальные интересы и стремленія, которыя сводились къ тому, что вслѣдъ за занятіемъ Ямайки англичане установили родъ протектората надъ территоріей, занятой такъ-называемыми москитосскими индійцами; мѣстность эта представляла первостепенную важность, такъ какъ обнимала устье той самой рѣки Санъ-Хуана, которая въ то время и долге потомъ разсматривалась—вмѣстѣ съ Никарагуанскимъ озеромъ—какъ лучший путь для соединенія Атлантическаго и Тихаго океановъ,—путь извѣстный подъ наименованіемъ Никарагуанскаго направленія. Англія притязала такимъ образомъ на исключительный политическій контроль въ отношеніи одного изъ выходовъ будущаго междуокеанскаго канала, притомъ въ томъ его вариантѣ, который, можно сказать до 1902 г., имѣлъ наиболѣе шансовъ осуществиться<sup>1)</sup>. Эти территориальныя притязанія сталкивались съ сложившимся въ первой половинѣ XIX вѣка стремленіемъ Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ принять непосредственное участіе въ разрѣшеніи вопроса о междуокеанскомъ каналѣ<sup>2)</sup>, стремленіемъ, нашедшимъ себѣ выраженіе въ заключеніи договоровъ относительно будущаго канала съ Новой Гренадой (теперь Колумбіей) и Мексикой<sup>3)</sup> 1846 и 1848 г.г. и въ неувѣнчавшихся успѣхомъ попыткахъ заключить такой же договоръ съ Никарагуа (нератификованный договоръ 1849 г.). Компромисомъ окончательно сложившихся къ серединѣ прошлаго вѣка противоположныхъ интересовъ Англіи и Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ явился подписанный 19 апрѣля 1850 г. договоръ, извѣстный подъ именемъ «договора Клейтона и Бульвера» и представлявшій собой актъ взаимнаго отреченія двухъ государствъ отъ исключительныхъ правъ въ дѣлѣ сооруженія будущаго канала и контроля надъ нимъ<sup>4)</sup>.

doctrine, 1896; *Biard*, Le Canal interocéanique et son régime juridique, 1902; *Huberich*, The trans-isthmian canal; a study in american diplomatic history, 1904; *Pensa*, La République et le canal de Panama, 1906; *Tavernier*, Etude du Canal interocéanique de l'Amérique Centrale, 1909; *Müller-Heymer*, Der Panamakanal in der Politik der Vereinigten Staaten, 1909; *Beck*, Der Panamakanal und die internationale Schifffahrt, 1911; *Arias*, The Panama Canal, 1911. Официальные документы, общаго характера сочиненія и журнальныя статьи будутъ указаны ниже въ текстѣ и выноскахъ.

<sup>1)</sup> Авторитетное официальное изложеніе исторіи вопроса объ англійскомъ протекторатѣ надъ москитосскими индійцами находится въ третейскомъ рѣшеніи Императора Франца Иосифа 2 іюля 1881 г. *Moore*, International Arbitrations, V, 1898, 4954. Документы напечатаны у *Martens-Samwer*, N. R. G., XV, 158. Cp. *Viallate*, Essai d'histoire diplomatique américaine (1905), 74; *Pétin*, Les Etats-Unis et la doctrine de Monroe, 1902, 120.

<sup>2)</sup> Исторія проектовъ сооруженія канала со временъ Колумба и Бальбоа содержится въ Report of the Isthmian Canal Commission 1899—1901, Senate Document No 54, 57th Congress, 1st Session. Ею пользуются все авторы; ср. *Pensa*, *Viallate*, и др.

<sup>3)</sup> Существовалъ и мексиканскій вариантъ канала.

<sup>4)</sup> Исторія возникновенія договора Клейтона и Бульвера и его послѣдующей судьбы изложена въ докладѣ сената по поводу перваго договора Хэя и Паунсфота: Senate document № 268, 56th Congress, 1st Session, а также, кромѣ уже указанныхъ сочиненій о каналѣ, у *Moore*, Digest, III, и *Bustamante* въ R. D. J., XXVII (1895), 112, 223.



По мѣрѣ роста Соединенныхъ Штатовъ и развитія ихъ внѣшней политики договоръ Клейтона и Бульвера постепенно пересталъ отвѣчать правильному учету интересовъ и правильному соотношенію силъ двухъ контрагентовъ въ дѣлѣ сооруженія канала. Стремленіе избавиться отъ договора сдѣлалось къ концу прошлаго столѣтія однимъ изъ лозунговъ политики Соединенныхъ Штатовъ. Съ свойственной ей политической трезвостью англійская дипломатія пошла на встрѣчу этому стремленію и согласилась на переговоры объ отмѣнѣ акта Клейтона и Бульвера. 15 февраля 1900 г. Хэемъ и Паунсфотомъ былъ подписанъ первый договоръ объ отмѣнѣ акта 1850 г.; но этотъ договоръ былъ настолько существенно измѣненъ американскимъ сенатомъ, что пришлось возобновить переговоры, которые привели къ заключенію второго договора Хэя и Паунсфота, нынѣ дѣйствующаго.

Оставалось озаботиться окончательнымъ выборомъ направленія канала и соглашеніемъ съ территоріальной властью объ условіяхъ его сооруженія. Законъ 1902 г., извѣстный въ Соединенныхъ Штатахъ подъ именемъ «закона Спунера», высказался за направленіе черезъ Панамскій перешеекъ, находившійся тогда въ предѣлахъ Панамскаго департамента Колумбіи. Начатые въ апрѣлѣ переговоры съ Колумбіей привели къ подписанію 22 января 1903 г. договора («договора Хэя и Харрана»), который былъ ратификованъ въ Соединенныхъ Штатахъ и не ратификованъ въ Колумбіи <sup>1)</sup>. Пока колумбійскія власти колебались, долго не рѣшаясь ни принять, ни отвергнуть договора Хэя и Харрана, въ Панамской провинціи началось броженіе, имѣвшее цѣлью, отдѣлившись отъ Колумбіи, самостоятельно заключить договоръ съ Соединенными Штатами и во что бы то ни стало добиться прорытія канала черезъ перешеекъ вмѣсто другого альтернативно допущеннаго закономъ Спунера направленія черезъ рѣку Санъ Хуана и Никарагуанское озеро. 4 ноября 1903 г. совершился подсказанный событіями и международными условіями государственный переворотъ въ департаментѣ Панама, и была провозглашена Панамская республика, тотчасъ же признанная Соединенными Штатами. Первымъ актомъ родившагося государства была посылка главнаго защитника Панамскаго направленія канала, французскаго инженера Бюно-Варилла въ Вашингтонъ и подписаніе имъ съ государственнымъ секретаремъ Хэемъ договора о сооруженіи судоходнаго канала черезъ Панамскую территорію. Дата договора—14 ноября 1903 г.—отдѣлена лишь двумя недѣлями отъ даты возстанія, и уже одно это обстоятельство бросаетъ яркій свѣтъ на взаимную обусловленность двухъ событій. Какъ бы то ни было,

<sup>1)</sup> Дипломатическая переписка съ Колумбіей обнародована въ Senate document № 51, 58th Congress, 2d Session.

<sup>2)</sup> Дипломатическая переписка съ Панамой обнародована въ House document № 8, 58th Congress, 1st Session (также приложеніе къ приведенному въ предшедшей выноскѣ сенатскому документу) и въ Senate document № 95, 58th Congress, 2d Session.

договоръ Хэя и Бюно-Варилла стоитъ, въ ряду «учредительныхъ актовъ» Панамскаго канала, подлѣ договора Хэя и Паунсфота.

Такова въ самыхъ краткихъ чертахъ ви́шняя международная исторія канала. Несмотря на весь интересъ многихъ изъ эпизодовъ этой исторіи, весьма характерныхъ для политической методы великой заокеанской республики, насъ должны занимать не эти эпизоды, а на-личный ихъ правовой результатъ, и къ нему я, при свѣтѣ истори-ческихъ документовъ, и обращаюсь.

## 2.

Основное положеніе, отражающееся на всемъ статутѣ канала, заключается въ томъ, что Панамскій каналъ будетъ построенъ *Соединенными Штатами на ихъ собственной государственной территоріи*. Это положеніе можетъ казаться неожиданнымъ, но оно юридически стоитъ совершенно твердо, ибо даетъ точное выраженіе договорнымъ правиламъ.

Во время заключенія договора Хэя и Бюно-Варилла Панамская республика была сувереннымъ государствомъ, признаннымъ рядомъ другихъ государствъ. Правда, Колумбія оспаривала, ссылаясь на старый свой договоръ 1846 г. съ Соединенными Штатами, правильность этого признанія<sup>1)</sup>, но протестъ ея остался мертвой буквой. При такихъ усло-

<sup>1)</sup> Въ договорѣ 1846 г. заключались слѣдующія обязательства: Art. 35, sect. 1: «..... And, in order to secure to themselves the tranquil and constant enjoyment of these advantages, and as an especial compensation for the said advantages and for the favours they have acquired by the 4-th, 5-th and 6-th articles of this Treaty, the United States guarantee positively and efficaciously to New Granada, by the present stipulation, the perfect neutrality of the beforementioned Isthmus, with the view that the free transit from the one to the other sea, may not be interrupted or embarrassed in any future time while this treaty exists; and in consequence, the United States also guarantee, in the same manner, the rights of sovereignty and property which New Granada has and possesses over the said territory. Sect. 5. If, unfortunately, any of the articles contained in this treaty should be violated or infringed in any way whatever, it is expressly stipulated that neither of the two contracting parties shall ordain or authorize any acts of reprisal, nor shall declare war against the other on complaints of injuries or damages, until the said party considering itself offended shall have laid before the other a statement of such injuries or damages, verified by competent proofs, demanding justice and satisfaction, and the same shall have been denied, in violation of the laws and of international right». Compilation of Treaties in force, 1904, 204 f. Хотя уже въ 1865 г. Соединенные Штаты заявили, что подъ дѣйствіе первой части статьи 35 договора 1846 г. не подходитъ охрана Колумбіи отъ внутренняго мятежа (см. инструкцію Государственнаго секретаря Сьюарда, приведенную въ Senate document № 51, 58th Congress, 2d Session, 99), все же нельзя не признать, что колумбійскіе протесты могли находить себѣ точку опоры въ трактатѣ 1846 г. Въ самомъ дѣлѣ, ноты Колумбійскаго чрезвычайнаго посланника государственному секретарю Хэю заставляютъ задуматься. Тѣмъ не менѣе старое право уступило мѣсто новому, а съ точки зрѣнія этого новаго права верховенство Панама и ея неограниченная территоріальная власть надъ перешейкомъ стоятъ ви́ сомнѣній. Переписка Хэя см. кромѣ указаннаго въ выноскѣ 2 на стр. 162 документа сената, Papers relating of the foreign relations of the United States 1904, Washington, 1905, 204.

віяхъ Панама безспорно въ правѣ была заключить любой договоръ относительно той части своей территоріи, гдѣ предполагалось построить каналъ. Она распорядилась ею слѣдующимъ образомъ. Ст. 2 договора 1903 г. гласитъ:

«Панамская республика уступаетъ Соединеннымъ Штатамъ на вѣчныя времена пользованіе, владѣніе и контроль въ отношеніи зоны земли и земли подъ водою для сооруженія, сохраненія, эксплуатаціи, оздоровленія и обороны сказаннаго канала («судоходнаго канала черезъ Панамскій перешеекъ для соединенія Атлантическаго и Тихаго океановъ»—вступленіе), шириной въ десять миль, простирающейся на пять миль съ обѣихъ сторонъ центральной линіи пути подлежащаго постройкѣ канала; сказанная зона начинается на Кариббскомъ морѣ въ разстояніи трехъ миль отъ главной линіи отлива и выходитъ черезъ Панамскій перешеекъ въ Тихій океанъ въ разстояніи трехъ морскихъ миль отъ главной линіи отлива, съ тѣмъ однако, что города Панама и Колонъ и порты, прилежающіе къ этимъ городамъ, которые входятъ въ предѣлы вышеописанной зоны, не включаются въ настоящую уступку. Панамская республика далѣе уступаетъ Соединеннымъ Штатамъ на вѣчныя времена пользованіе, владѣніе и контроль въ отношеніи всѣхъ другихъ земель и водъ внѣ вышеописанной зоны, которыя могутъ быть необходимы и полезны для сооруженія, сохраненія, эксплуатаціи, оздоровленія и обороны сказаннаго канала или всякаго вспомогательнаго канала и другихъ сооружений, необходимыхъ и полезныхъ для сооруженія, сохраненія, эксплуатаціи, оздоровленія и обороны сказаннаго предпріятія.

«Панамская республика далѣе равнымъ образомъ уступаетъ Соединеннымъ Штатамъ на вѣчныя времена всѣ острова внутри предѣловъ вышеописанной зоны и, въ добавленіе къ тому, группу маленькихъ острововъ въ Панамскомъ заливѣ, называемыхъ Перико, Наосъ, Кулебра и Фламенко».

Ст. 3 добавляетъ:

«Панамская республика уступаетъ Соединеннымъ Штатамъ въ предѣлахъ зоны, упомянутой и описанной въ ст. 2 настоящаго соглашения и въ предѣлахъ всѣхъ вспомогательныхъ земель и водъ, упомянутыхъ и описанныхъ въ сказанной статьѣ 2, всѣ права, силу и власть, коими Соединенные Штаты будутъ владѣть и пользоваться такъ, какъ если бы они были сувереномъ территоріи, внутри которой сказанныя земли и воды находятся, съ полнымъ исключеніемъ осуществленія Панамской республикой всякихъ подобныхъ правъ, силы и власти» <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Article II. The Republic of Panama grants to the United States in perpetuity the use, occupation and control of a zone of land and land under water for the construction, maintenance, operation, sanitation and protection of said Canal of the width of ten miles extending to the distance of five miles on each side of the center line of the route of the Canal to be constructed; the said zone beginning in the Caribbean Sea



Сложный англійскій канцелярскій слогъ, въ который облечены два постановленія, переведенныя мной съ возможно буквальною, затрудняетъ толкованіе. Но если обнажить юридическое содержаніе ихъ, то на лицо договоръ объ уступкѣ части Панамской государственной территоріи Соединеннымъ Штатамъ. Въ самомъ дѣлѣ никакой другой формулой не выразить сдѣлки, заключающейся въ ст. 2 и 3 договора Хэя и Паунсфота.?

Едва ли можно сомнѣваться, во первыхъ, въ томъ, что актъ выходитъ за рамки внутренняго Панамскаго права и помѣщается всецѣло въ области международной. Соединенные Штаты не частный собственникъ зоны и не концессионеръ по постройкѣ канала, подчиненные Панамскому верховенству. Слѣды концессионной идеи, подъ угломъ зрѣнія которой построены цѣликомъ Клейтонъ - Бульверовскій договоръ 1850 г., допускающій осуществленіе постройки междоокеанскаго канала только частнымъ концессионеромъ, довольно замѣтны еще и въ договорѣ Соединенныхъ Штатовъ съ Колумбіей 1903 г. Этотъ актъ является, прежде всего, актомъ признанія за Штатами права выкупить въ свою пользу права Новой Компаніи Панамскаго канала, французскаго акціонернаго общества, созданнаго на смѣну извѣстной компаніи Лессепса. Но въ договорѣ съ Панамой такое построеніе совершенно исчезло: здѣсь уступаются однимъ государствомъ другому публичныя права на территорію.

Во вторыхъ, едва ли можно усматривать въ передачѣ Панамой Соединеннымъ Штатамъ правъ на зону какой либо иной типъ международной сдѣлки, кромѣ подлинной уступки. Со времени слѣдо-

three marine miles from mean low water mark and extending to and across the Isthmus of Panama into the Pacific ocean to a distance of three marine miles from mean low water mark with the proviso that the cities of Panama and Colon and the harbors adjacent to said cities, which are included within the boundaries of the zone above described, shall not be included within this grant. The Republic of Panama further grants to the United States in perpetuity the use, occupation and control of any other lands and waters outside of the zone above described which may be necessary and convenient for the construction, maintenance, operation, sanitation and protection of the said Canal or of any auxiliary canals or other works necessary and convenient for the construction, maintenance, operation, sanitation and protection of the said enterprise.

The Republic of Panama further grants in like manner to the United States in perpetuity all islands within the limits of the zone above described and in addition thereto the group of small islands in the Bay of Panama, named Perico, Naes, Culebra and Flamenco.

Article III. The Republic of Panama grants to the United States all the rights, power and authority within the zone mentioned and described in Article II of this agreement and within the limits of all auxiliary lands and waters mentioned and described in said Article II which the United States would possess and exercise as if it were the sovereign of the territory within which said lands and waters are located to the entire exclusion of the exercise by the Republic of Panama of any such sovereign rights, power or authority.

вавшей за Берлинскимъ трактатомъ научной полемики о свойствахъ правъ Австро-Венгрии на Боснію и Герцеговину, въ доктринахъ международного права весьма склонны осложнять ученіе объ уступкѣ территорій построениемъ т. наз. «скрытыхъ формъ» такихъ уступокъ. Нельзя отрицать своеобразныя особенности такихъ актовъ, какъ передачу занятія и управленія территории иностранному государству, какъ международная аренда и друг. Попытки дать имъ самостоятельную юридическую конструкцію трудно назвать вполне удачными. Всѣми забытая теперь теорія «международнаго регентства», которую придумалъ Гольцендорфъ <sup>1)</sup>, представлялась искусственной и мало опредѣленной. Теорія Гейльборна о «личныхъ правахъ управленія и пользованія» даетъ совершенно произвольное и договорами не устанавливаемое содержаніе правовымъ сдѣлкамъ о занятіи и управленіи <sup>2)</sup>. Не посчастливилось также опредѣленію Йеллинека, который въ извѣстной своей работѣ 1896 г. попытался объединить множество разрозненныхъ и разнообразныхъ правовыхъ явленій и между прочимъ разрѣшить вопросъ о положеніи Босніи и Герцеговины однимъ понятіемъ «государственнаго фрагмента» <sup>3)</sup>. Вѣроятно, въ сознаніи трудностей самостоятельной конструкціи и подъ вліяніемъ стремленія къ нѣкоторому политическому реализму въ доктринахъ и прибѣгли къ тому упрощенію правового толкованія указанныхъ явленій, которымъ является теорія «скрытыхъ территоріальныхъ уступокъ». Обычно эта теорія построена такъ. На одной государственной территоріи не можетъ быть двухъ государственныхъ властей. Поэтому всѣ сдѣлки разсматриваемаго порядка являются лишь обусловленными политическими соображеніями способами маскировать переходъ верховенства надъ территоріей отъ одного государства къ другому. Таковы, напримѣръ, разсужденія Гарейса, Ульмана, Листа, Оппенгейма <sup>4)</sup>, выводы специальныхъ работъ

<sup>1)</sup> *Holtzenporff*, въ *Holtzendorffs Handbuch*, II (1887), 245.

<sup>2)</sup> *Heilborn*, въ *Holtzendorf-Kohler Enc.*, II, 1010 f.: «Höchstpersönliche Verwaltungs- und Nutzungsrechte. Diese Rechte sind stets höchstpersönliche. Der Belastete will sie nicht irgend einem Staate, sondern nur diesem einen einräumen. Der Berechtigte kann sein Recht deshalb an einen Dritten nicht abtreten» . . . Откуда почерпнута эта характеристика, авторъ не указываетъ.

<sup>3)</sup> *Jellinek*, *Ueber Staatsfragmente*, 1896, 20.

<sup>4)</sup> *Gareis*, *Institutionen* <sup>2</sup>, 204: «Ebenso fallen unter den Gesichtspunkt der Abtretung alle diejenigen Rechtsakte, durch welche von einem Staate einem anderen Staate . . . die Ausübung der Gebietshoheit thatsächlich und mit dinglicher oder quasi-dinglicher Rechtswirkung, sei es unter welchem Namen nur immer und sei es auch zeitlich begrenzt, überlassen wird; *Ullmann* <sup>2</sup>, 296 ff.: «Innerhalb eines Staatsgebiets kann nur eine Staatsgewalt sich betätigen. Scheinbare Ausnahmen ergeben sich auf Grund singulärer Verhältnisse . . . Derlei singuläre Verhältnisse schaffen allerdings einen tatsächlichen Zustand, der den Eigenbesitz vollkommen gleicht, aber doch nicht Eigenbesitz ist»; въ томъ-же смыслѣ *Oppenheim*, I <sup>2</sup>, 234; *Листъ*, *Межд. право* <sup>3</sup>, 128.



Жерара <sup>1)</sup>, Перрэнжакье <sup>2)</sup>). Это учение ошибочно въ своихъ предпосылкахъ и неправильно въ своихъ выводахъ. Прежде всего, совершенно лишено основанія утверждение, будто на одной государственной территоріи не можетъ быть двухъ государственныхъ властей. Стоитъ только вспомнить о союзныхъ государствахъ, чтобы въ этомъ убѣдиться <sup>3)</sup>. Съ другой стороны, подъ предлогомъ политическаго реализма доктрина «скрытыхъ уступокъ» снимаетъ ясную для правосознанія и для договоровъ грань между разными явленіями. Задача правового построенія вовсе не въ томъ, чтобы эту созданную положительнымъ правомъ грань стусевывать, а въ томъ, чтобы ее найти и растолковать. Всѣ разнообразныя явленія, которыя стараются обнять понятіемъ «скрытыхъ уступокъ», не могутъ быть объединены въ одно цѣлое; каждое изъ нихъ заслуживаетъ спеціальнаго изслѣдованія, и это послѣднее открываетъ важныя и принципиальныя отличія между, скажемъ, оккупацией или арендой, съ одной стороны, и цессіей въ ея подлинномъ видѣ, съ другой <sup>4)</sup>.

Понятіе «скрытыхъ уступокъ» имѣетъ еще и ту невыгоду, что привычка помѣщать въ эту рубрику весьма пестрыя правовыя положенія приводитъ къ безсознательному отнесенію сюда-же и такихъ случаевъ, гдѣ въ сущности ничего «скрытаго» нѣтъ, а есть прямая территоріальная уступка. Сюда относится, между прочимъ, и интересующая насъ панамская «зона». Рядъ писателей (Листъ, Оппенгеймъ, Жераръ) видятъ въ приведенныхъ выше статьяхъ договора Хэя и Бюно-Варилла «скрытую уступку» государственной территоріи. Я полагаю, что уступка явна и несомнѣнна. Въ недавней полемикѣ между англійскимъ и американскимъ правительствами по поводу вопроса о сборахъ въ каналѣ, къ которой я подробнѣе вернусь ниже, первое называетъ Соединенные Штаты «фактическимъ сувереномъ» зоны (рас-

<sup>1)</sup> *Gérard*, Des cessions déguisées de territoires en droit international public, 1904.

<sup>2)</sup> *Perrinjaquet*, Des cessions temporaires de territoires, 1904, 240 ss.; въ особ. его же *Des annexions déguisées des territoires*, R. D. I. P., XVI (1909), 349 ss.; ср. его обзоръ болѣе раннихъ возрѣній, 345 ss.

<sup>3)</sup> *Laband*, Staatsrecht, I<sup>o</sup> (1911), 194 ff.

<sup>4)</sup> Ср. весьма основательныя замѣчанія *Iellinek*, Die staats-und völkerrechtliche Stellung Kiautschous въ *Angew. Schriften*, II (1911), 498 по поводу аренды. Правильно замѣчаетъ *Уляницкій*, *Межд. право*, 1911, 108: «Теоріи международнаго права не подобаетъ относиться такъ легко къ формальнымъ международнымъ договорамъ и обязательствамъ, хотя бы они и нарушались и хотя бы ихъ буквальное содержаніе не соотвѣтствовало практическому ихъ осуществленію». — Позволю себѣ попутно отмѣтить странную ошибку *Уляницкаго*, 109 при изложеніи возраженій на теорію «скрытой уступки». Заимствовавъ у Листа указаніе на Высочайшій указъ 27 апрѣля 1898 г. о Кіао-Чоу—указъ нѣмецкій—*Уляницкій* рѣшилъ, что это указъ русскій и глубокомысленно замѣчаетъ: «Если Выс. указъ 27 IV 1898 г. объявляетъ, что территорія Кіао-Чоу перешла въ германское владѣніе, то это не болѣе, какъ политическая дружеская услуга дружественной державѣ, быть можетъ рассчитанная на взаимность!»—Въ томъ-же смыслѣ юридическіе выводы *Cavaglieri* *Il diritto internazionale e alcune recenti concessione di territori*, 29.

tical sovereign) <sup>1)</sup>; на самомъ дѣлѣ актъ 1903 г. сдѣлалъ Соединенные Штаты «сувереномъ юридическимъ». 3-я статья говоритъ, что къ Соединеннымъ Штатамъ переходятъ всѣ права, сила и власть, какъ если бы они стали сувереномъ зоны, и что это сопровождается полнымъ исключеніемъ правъ, силы и власти Панама. Нельзя говорить при такихъ условіяхъ о сохраненіи за маленькой республикой даже номинальныхъ правъ, того *quidam jus*, которое писатели охотно устанавливали, напр., въ пользу Турціи въ Босніи и Герцоговинѣ до аннексіи. Всѣ права на зону переданы сознательно и недвусмысленно Штатамъ, а такой актъ нельзя обозначить иначе, какъ актъ уступки государственной территоріи <sup>2)</sup>.

Правда, эта территорія носить своеобразныя очертанія, къ тому же очертанія по тексту договора подвижныя, правда, передача зоны совершалась для опредѣленной технической цѣли, о которой сказано въ договорѣ, но эти особенности не подрываютъ того, что Панама въ уступленной зонѣ ничего не сохранила, а Соединенные Штаты все приобрѣли.

Для того, чтобы провѣрить правильность этого основного положенія, полезно обратиться къ интересному спору, возникшему между Соединенными Штатами и Панамой очень скоро послѣ заключенія договора 1903 г. изъ-за коренного вопроса о томъ, сохранялъ ли въ себѣ этотъ договоръ хоть какой либо слѣдъ панамскаго верховенства надъ зоною канала. Бюно-Варилла рассказываетъ въ своихъ воспоминаніяхъ о событіяхъ 1903 г., что Панамское правительство ратификовало подписанный имъ въ Вашингтонѣ трактатъ, даже не успѣвъ получить его текста, на основаніи простой его телеграммы,—настолько велика была торопливость покончить съ дѣломъ, ради котораго Панамская республика возникла <sup>3)</sup>. Но вся тяжесть новаго договора дала себя чувство-

<sup>1)</sup> Panama Canal Tolls. Instruction of the Secretary of State of January 17, 1913, to the American Chargé d'Affaires at London, etc., 18 (инструкція Сера Эдуарда Грея послу Брайсу 14 ноября 1912 г.). Тотъ же терминъ встрѣчается и въ американской юридической литературѣ: Knapp, Real status of Panama Canal as regards neutralization, Amer. Journ. of int. law, 4 (1910), 317: «... our Government has: ... (c). Practical sovereignty over the Canal zone, excepting the cities and harbors of Colon and Panama, though no actual sovereignty is ceded in word and an annual rental is paid». О рентѣ см. ниже.

<sup>2)</sup> Выставленное въ текстѣ положеніе поддерживается въ литературѣ Perrinjaquet, Des cessions temporaires, 144; Des annexions déguisées, 345: une cession pure et simple de la zone du canal.

<sup>3)</sup> Bunau-Varilla, La question de Panama, Nouvelle Revue, nouv. sér., 27 (1904), 456: «Dès le traité fait je l'envoyai immédiatement à Panama pour qu'il fut ratifié.... Il fut même ratifié avant d'arriver; j'envoyai un télégramme de 900 mots en donnant tous les éléments principaux et demandant instantanément au Gouvernement de s'engager à ratifier le traité avant même qu'il n'en eût le contexte précis, en me basant d'ailleurs sur ce que les Délégués du Gouvernement à Washington, qui étaient arrivés après la signature du traité, en avaient approuvé tous les éléments. Le Gouvernement de Panama trouva cela un peu rapide, mais il finit par céder devant ma vive insistance et le 26 (Ноября) me télégraphiait que le traité était d'ores et déjà accepté».

вать очень скоро, и уже лѣтомъ 1904 г. Панамское правительство стало доказывать, что зона не уступлена Соединеннымъ Штатамъ на правѣ ихъ полного верховенства. Поводомъ къ тому служили три конкретныхъ вопроса: во первыхъ, право Соединенныхъ Штатовъ оборудовать порты при входѣ и выходѣ канала, во вторыхъ, распространеніе ими въ предѣлахъ зоны дѣйствія своего таможенного тарифа и, въ третьихъ, право ихъ на введеніе въ предѣлахъ зоны американскихъ почтовыхъ знаковъ. Обосновывая свои возраженія по поводу сказанныхъ мѣропріятій, освященныхъ распоряженіемъ американскаго военнаго секретаря Тафта отъ 24 Іюня 1904 г. <sup>1)</sup>, Панамское правительство развивало общее положеніе, что зона остается въ принципѣ подчиненной панамскому суверенитету. Его тезисъ выраженъ въ слѣдующей категорической формѣ: «Соглашеніе относительно междуокеанскаго канала не заключаетъ въ себѣ уступки территоріи и абсолютнаго перехода суверенитета» <sup>2)</sup>. Защита этого положенія строится такъ: «Простое чтеніе ст. IV догвора Хэя и Харрана <sup>3)</sup>, который представляетъ прецедентъ огромнаго значенія, поскольку въ немъ находятъ себѣ выраженіе цѣли Соединенныхъ Штатовъ въ переговорахъ съ Колумбіей, достаточно для оправданія выставленнаго положенія; но сверхъ того, имѣются и другія важныя соображенія въ его пользу, выводимыя изъ договора Варилла и Хэя, который въ большинствѣ своихъ постановленій тождественъ съ договоромъ Хэя и Харрана. Дѣйствительно, оба договора касаются уступки въ пользованіе, владѣніе и подъ контроль Соединенныхъ Штатовъ нѣкоторыхъ земель и водъ для постройки, охраны, эксплуатаціи, оздоровленія и обороны морскаго канала между Атлантическимъ и Тихимъ океанами.... Это юридическое отношеніе сводится къ отношенію между нанимателемъ и собственникомъ. Только въ виду того факта, что нанимателемъ явилась другая республика, могутъ возникать недоразумѣнія относительно характера и природы договорныхъ отношеній, созданныхъ соглашеніемъ. Если бы намѣреніемъ двухъ договаривающихся сторонъ... была абсолютная уступка собственности и суверенитета на территорію, то оба договора могли бы свестись къ двумъ постановленіямъ, изъ коихъ одно указывало бы проданную вещь, а другое цѣну ея; но обѣ стороны, понимая, что это не такъ, и считаясь съ тѣмъ, что намѣреніе было инымъ, были вынуждены

<sup>1)</sup> Это распоряженіе и вся переписка между Панамой и Вашингтономъ, которую я разсматриваю, обнародована въ *Papers rel. to Foreign Relations* 1904, 585 - 643.

<sup>2)</sup> The agreement concerning the Isthmian Canal does not imply cession of territory and absolute transfer of sovereignty.

<sup>3)</sup> Договоръ между Соединенными Штатами и Колумбіей 1903 г., см. выше въ текстѣ. Ст. IV гласила: «the Government of the United States.... disclaims any intention.... to increase its own territory at the expense of Colombia or of any of the sister republics of Central and South America; it desires, on the contrary, to strengthen the power of the republics on this continent, and to promote, develop, and preserve their prosperity and independence».



установить по возможности полно условия между нанимателем и собственником нанятаго...». Ссылаясь далее на постановления ст. VI, X, XII, XIII и XXIII договора 1903 г., которые налагают на Соединенные Штаты некоторые обязательства, Панамское правительство продолжает: «Ни одно из этих постановлений не имело бы *raison d'être*, если бы Панамская республика отказалась безусловно от власти над зоной и от своих суверенных прав; но в ее намерении никогда не входило отказаться от этих прав, а Соединенные Штаты не имели стремления их приобрести, ибо они, совершенно наоборот, объявляли, что они не желают увеличить свою территорию за счет Колумбии или иных центрально-или средне-американских республик и нет никаких оснований подозревать, что они не были искренни в этом объявлении...» (нота панамского посланника де-Обальдия государственному секретарю Хэй 11 Августа 1904 г.).

Эта аргументация, сущность которой я постарался изложить подлинными словами документа, распадается собственно на три части: одна часть заключается в ссылке на ст. IV договора Хэй и Харрана, другая — в указании на обозначенную в трактате цель уступки и третья — в перечислении статей трактата, ограничивающих верховные права Соединенных Штатов в пределах зоны. Ни один из этих трех аргументов не может претендовать на особую убедительность, и нельзя удивляться тому, что ответная нота Соединенных Штатов весьма категорически отказывается от признания правильности рассуждений панамских дипломатов. Ст. IV договора Хэй и Харрана не может служить защитой по тому чисто формальному основанию, что договор этот не был ратификован и что он в всяком случае не дает прав Панаме. Соединенные Штаты идут однако далее и отвергают ссылку на него и по существу. Указанная статья гласила, что в намерение Штатов не входит расширять свою территорию за счет американских республик. Государственный секретарь Хэй говорит по этому поводу (нота панамскому посланнику де-Обальдия 24 октября 1904 г.): «Политика, нашедшая себя здесь выражение, не возникла впервые в связи с проектом договора с Колумбией. Это — давно установленная политика Соединенных Штатов, которой они всегда придерживались; но эта политика не заключается в себе отрицания права передачи территории и суверенитета одною республикою западного полушария другой на условиях, установленных дружественным соглашением и взаимно удовлетворительных, когда подобная передача содействует миру народов и благу мира. Что Соединенные Штаты могут приобрести территорию и суверенитет от сестер республик в западном полушарии, настолько очевидно, что стоит вить спора». — Второй аргумент равным образом разбить было не трудно. Хэй справедливо замечает, что ссылка на цель передачи зоны не имеет в тексте договора значения ограничительного для прав

10/11

Соединенныхъ Штатовъ. Наконецъ, разбирая по очереди отдѣльныя статьи договора, будто бы отрицающіе американскій суверенитетъ, государственный секретарь доказываетъ, что статьи эти частью относятся не къ самой зонѣ, а къ двумъ выдѣленнымъ изъ ея состава городамъ Панамѣ и Колону, а частью посвящены правамъ и обязанностямъ Соединенныхъ Штатовъ въ отношеніи панамской территоріи внѣ зоны. Я не буду пока подробно разсматривать этихъ статей, къ которымъ придется еще вернуться; я постараюсь показать, при разсмотрѣніи лежащихъ на Соединенныхъ Штатахъ въ отношеніи зоны и канала обязательствъ, что за ними въ самомъ дѣлѣ нельзя признать значенія ограниченія территоріальнаго верховенства Штатовъ.

16114 Во встрѣчной аргументаціи Соединенныхъ Штатовъ естественно ожидать ссылки на ст. 3 договора Хэя и Бюно-Варилла, которая, какъ намъ извѣстно, говоритъ о безусловномъ отказѣ Панама отъ суверенныхъ правъ въ предѣлахъ зоны. Она дѣйствительно имѣется, и государственный секретарь ею пользовался, чтобы категорически заявить, что онъ не признаетъ за Панамой даже номинальныхъ правъ. «Если бы можно было допустить, что номинальнымъ сувереномъ зоны является Панамская республика, говоритъ онъ, то этотъ суверенъ себя медиатизировалъ своими собственными актами, торжественно объявленными и публично обнародованными въ постановленіяхъ договора, побуждаемый къ тому желаніемъ сдѣлать возможнымъ окончаніе великаго дѣла, которое принесетъ неисчислимое благо народу перешейка и народамъ всего міра. Трудно повѣрить, что членъ семьи народовъ серьезно думаетъ отказаться отъ столь высокой и почтенной миссіи съ цѣлью попытки изыскать для себя обезпеченіе того, что въ лучшемъ случаѣ есть лишь выморочный скипетръ («barren scepter»)».

Полемика, выдержки изъ которой я привожу, не имѣла практическихъ послѣдствій: частные вопросы, о которыхъ спорили, были улажены, а по главному принципиальному вопросу Панама больше не возражала. И въ самомъ дѣлѣ сказать ей было нечего, и защищавшееся ею положеніе было и теоретически, и не менѣе того практически довольно слабымъ.

### 3.

Тѣмъ основнымъ положеніемъ, что Панама уступила Американскимъ Соединеннымъ Штатамъ зону канала, не исчерпывается характеристика сдѣлки, заключающейся въ договорѣ Хэя и Бюно-Варилла, а слѣдовательно и не дается точнаго представленія объ основаніяхъ правового положенія канала. Надо еще установить, что было уступлено и за что.

Уступлена была, мы знаемъ, такъ называемая зона канала. Подъ этой зоной разумѣлась полоска земли по обѣ стороны канала шириной въ десять миль, однако съ прирѣзкой необходимыхъ для канала зе-

мель внѣ зоны и съ исключеніемъ территорій городовъ Панама и Колона. Соотвѣтствующія постановленія изложены въ ст. 2 договора, которую я привелъ выше. За ратификаціей трактата послѣдовалъ своеобразный актъ ввода во владѣніе Соединенныхъ Штатовъ, совершенный 16 іюня 1904 г. Нельзя сказать, чтобы опредѣленіе территориальныхъ размѣровъ зоны прошло совершенно гладко: вызывалъ споры вопросъ о пространствѣ двухъ изъятыхъ изъ зоны городовъ. Однако Соединенные Штаты заручились отъ Бюно-Варилла письменнымъ документомъ, который давалъ имъ возможность настаивать на весьма узкомъ толкованіи понятія городскихъ территорій <sup>1)</sup>. Соотвѣтствующія подробности разграниченія не имѣютъ особаго интереса; слѣдуетъ лишь отмѣтить, что находящимися въ предѣлахъ зоны признаны порты при входѣ и выходѣ канала Ла-Бока и Кристобалъ, которые представляли, въ сущности говоря, лишь части городовъ Панама и Колон.

Гораздо интереснѣе съ юридической точки зрѣнія то обстоятельство, что предметомъ сдѣлки служила только территориальная зона и что къ Соединеннымъ Штатамъ не перешло при этомъ никакого населенія. Договоръ 1903 г. не содержитъ въ себѣ ни малѣйшаго указанія на то, чтобы населеніе зоны перемѣнило свое прежнее подданство. Косвенно договоръ признаетъ напротивъ, что живущіе въ предѣлахъ зоны Панамскіе подданные и послѣ перехода послѣдней къ Соединеннымъ Штатамъ остаются панамцами. На это указываетъ смѣшанный панамо-американскій характеръ комиссіи, которая создана ст. VI и XV договора для опредѣленія вознагражденія частныхъ владѣльцевъ земель въ зонѣ канала за отчужденіе ихъ имущества или убытки, которые они потерпятъ: участіе двухъ Панамскихъ делегатовъ въ трудахъ этой комиссіи наряду съ двумя Американскими объяснимо лишь, если признать, что населеніе въ предѣлахъ зоны сохранило свое прежнее подданство.

Нельзя сказать, что въ этомъ, довольно непривычномъ для территориальной цессіи, положеніи заключается въ полномъ смыслѣ правовой unіum. Достаточно вспомнить, что совершенно аналогичное, не часто встрѣчающееся, положеніе нашло себѣ мѣсто въ Портсмутскомъ договорѣ въ отношеніи русскаго населенія южной части Сахалина <sup>2)</sup>. Но это косвенное признаніе, что зона перешла къ Соединеннымъ Шта-

<sup>1)</sup> Foreign relations 1904, 584; 608.

<sup>2)</sup> Ст. X. Русскимъ подданнымъ, жителямъ уступленной Японіи территоріи, предлагается продавать свое недвижимое имущество и удаляться въ свою страну; но, если они предпочтутъ остаться въ предѣлахъ уступленной территоріи, за ними будутъ сохранены и обезпечены покровительство, въ полной мѣрѣ, ихъ промышленная дѣятельность и право собственности, при условіи подчиненія японскимъ законамъ и юрисдикціи. Японія будетъ вполнѣ свободна лишить права пребыванія въ этой территоріи всѣхъ жителей, не обладающихъ политической или административной правоспособностью, или же выселить ихъ изъ территоріи. Она обязуется однако вполнѣ обезпечить за этими жителями ихъ имущественныя права.



тамъ безъ населенія бросаетъ интересный свѣтъ на понятіе государственной территоріи вообще, подкрѣпляя, на мой взглядъ совершенно правильную вообще, вещную конструкцію территоріальнаго права. «Должно признать, говоритъ крупнѣйшій представитель этого воззрѣнія, что существуетъ право государства на свою территорію, которое въ своемъ существѣ отлично (*substantiell verschieden*) отъ его правъ верховенства надъ подданными и которое должно быть опредѣлено, какъ государственноправовое вещное право. Чтобы государство могло исполнить свои задачи, оно входитъ въ обладаніе не только своими подданными, но еще землею и подчиняетъ ее своимъ волеизъявленіямъ, своей власти. На необитаемыя части земной поверхности равнымъ образомъ можетъ быть установлена территоріальная власть, и эта территоріальная власть можетъ влечь за собой послѣдствія, изъ которыхъ будетъ слѣдовать, что территорія не есть только пространственный предѣлъ, въ которомъ государство властвуетъ надъ лицами, но что она представляетъ объектъ самостоятельнаго права государства» <sup>1)</sup>. Сдѣлка, содержащаяся въ договорѣ Хэя и Бюно-Варилла, представляетъ характерный образецъ уступки именно этого «субстанціально самостоятельнаго» права на территорію, о которомъ говоритъ Лабандъ; нѣтъ надобности оговаривать, что вещное ея построеніе ни мало не устраняетъ чисто международнаго содержанія договора 1903 г., какъ акта уступки государственнаго верховенства однимъ государствомъ другому.

Какъ актъ уступки верховныхъ правъ, договоръ 1903 г. влечетъ за собой переходъ къ Соединеннымъ Штатамъ всѣхъ функций государственной власти и всей совокупности государственныхъ полномочій. Договоръ не описываетъ всѣхъ послѣдствій совершающагося преемства. Онъ останавливается лишь на двухъ изъ нихъ, какъ юридически болѣе сложныхъ и связанныхъ съ особенностями фактическаго или правового содержанія и смысла совершающейся уступки. Одно касается частныхъ концессій на прорытіе канала, другое—военнаго верховенства Штатовъ.

По силѣ договора къ Штатамъ переходятъ вмѣстѣ съ зоной всѣ права, которыя вытекали изъ данныхъ въ свое время Колумбіей частнымъ предпринимателямъ концессій по прорытію канала и которыя Панама только-что передъ тѣмъ сама унаслѣдовала отъ Колумбіи. Это совершается посредствомъ интересной съ юридической точки зрѣнія какъ бы «локализаци» этихъ правъ, посредствомъ признанія ихъ принадлежностью уступаемой территоріи. Соответствующія постановленія трактата должны быть разсматриваемы именно съ указанной точки зрѣнія: въ нихъ одновременно выражена мысль и о правахъ Панама какъ цѣлаго въ отношеніи концессіонера, и о передачѣ этихъ правъ какъ неразрывно связанныхъ именно съ зоною канала Соединеннымъ Штатамъ. Текстъ этихъ постановленій таковъ: «Панамская

<sup>1)</sup> *Laband*, I<sup>5</sup>, 1911, 192.

республика уступает Соединеннымъ Штатамъ всѣ права, кои она нынѣ имѣетъ и можетъ приобрести въ будущемъ въ отношеніи собственности Новой Компаніи Панамскаго канала и Компаніи Панамской желѣзной дороги вслѣдствіе перехода суверенитета надъ перешейкомъ отъ Колумбійской республики къ Панамской и уполномочиваетъ Новую Компанію Панамскаго канала продать и передать Соединеннымъ Штатамъ ея права, привилегіи, собственность и концессіи, равно какъ Панамскую желѣзную дорогу и всѣ акціи или часть акцій этой компаніи; [земли внѣ зоны и внѣ городовъ Панама и Колонъ возвращаются къ Панамѣ]» (ст. VIII); «Панамская республика отказывается въ пользу Соединенныхъ Штатовъ отъ участія въ будущихъ доходахъ канала, на которое ей давала право ст. XV концессіоннаго договора съ Люсіеномъ Н. Б. Уайзомъ, теперь принадлежащаго Новой Компаніи Панамскаго Канала, и отъ всѣхъ правъ или требованій денежнаго содержанія, вытекающихъ изъ сказанной концессіи или относящихся къ ней, или вытекающихъ изъ концессій Компаніи Панамской желѣзной дороги, или изъ всякаго расширенія или измѣненія таковой, или относящихся къ нимъ; и она равнымъ образомъ отказывается въ пользу Соединенныхъ Штатовъ, нынѣ и впредь, отъ всѣхъ правъ и собственности, выговоренныхъ сказанными концессіями, кои иначе достались бы Панамѣ при окончаніи и послѣ истеченія девятинадесятилѣтняго срока концессій, данныхъ или принадлежащихъ сказаннымъ обществамъ и компаніямъ, и всѣ права, титулы и выгоды, кои она имѣетъ нынѣ или можетъ имѣть въ будущемъ въ отношеніи земель, канала, сооружений, собственности и правъ, принадлежащихъ сказаннымъ компаніямъ въ силу означенныхъ концессій или иначе и приобретенныхъ или въ будущемъ имѣющихъ быть приобретенными Соединенными Штатами отъ Новой Компаніи Панамскаго Канала или черезъ ея посредство, включая всякую собственность и права, которыя могутъ нынѣ или могли бы въ будущемъ, вслѣдствіе давности, конфискаціи или иначе вернуться Панамской республикѣ по силѣ всякаго рода договоровъ или концессій съ сказаннымъ Уайзомъ, Всемирной Компаніей Панамскаго Канала, Компаніей Панамской желѣзной дороги или Новой Компаніей Панамскаго Канала. Сказанныя права и собственность будутъ и нынѣ являются свободными и изъятными отъ всякихъ наличныхъ или будущихъ требованій участія или притязаній со стороны Панама, и право на нихъ Соединенныхъ Штатовъ, послѣ завершенія задуманной покупки Соединенными Штатами отъ Новой Компаніи Панамскаго Канала, будетъ абсолютнымъ, поскольку то касается Панамской республики, за исключеніемъ впрочемъ правъ республики, особо означенныхъ настоящимъ договоромъ» (ст. XXII <sup>1)</sup>).

<sup>1)</sup> Art. VIII. The Republic of Panama grants to the United States all rights which it now has or hereafter may acquire to the property of the New Panama Canal Company and the Panama Railroad Company as a result of the transfer of

Кромѣ этого указанія относительно послѣдствій, связанныхъ съ преемствомъ верховныхъ правъ надъ зоною канала, въ договорѣ Хэя и Бюно-Варилла упоминается еще о томъ, что въ предѣлахъ зоны Соединенные Штаты получаютъ право осуществлять свою военную власть. Появленіе этого постановленія объясняется, главнымъ образомъ, связью его съ провозглашенной договоромъ нейтрализаціей канала. Мнѣ придется еще подробно говорить объ этой нейтрализаціи, и я пока оставляю, по связи съ нимъ, въ сторонѣ и вопросъ о военномъ верховенствѣ Штатовъ въ предѣлахъ зоны.

Что въ другихъ отношеніяхъ актъ 1903 г. воздерживается отъ описанія послѣдствій перехода верховной власти къ Соединеннымъ Штатамъ, совершенно понятно. Перечислять эти послѣдствія было, конечно, излишнимъ, разъ дѣло шло о полной и безусловной территоріальной уступкѣ: описывать ихъ значило бы просто на просто перебрать всѣ возможные отправления новой государственной власти.

sovereignty from the Republic of Colombia to the Republic of Panama over the Isthmus of Panama and authorizes the New Panama Canal Company to sell and transfer to the United States its rights, privileges, properties and concessions as well as the Panama Railroad and all the shares or part of the shares of that company; but the public lands situated outside of the zone described in article II of this treaty now included in the concessions to both said enterprises and not required in the construction or operation of the Canal shall revert to the Republic of Panama except any property now owned by or in the possession of said companies within Panama or the ports or terminals thereof. Art. XXII: the Republic of Panama renounces and grants to the United States the participation to which it might be entitled in the future earnings of the Canal under Article XV of the concessionary contract with Lucien N. B. Wyse now owned by the New Panama Canal Company and any and all other rights or claims of a pecuniary nature arising under or relating to said concession, or arising under or relating to the concessions to the Panama Railroad Company or any extension or modification thereof; and it likewise renounces confirms and grants to the United States now and hereafter, all the rights and property reserved in the said concessions, which otherwise would belong to Panama at or before the expiration of the terms of ninety nine years of the concessions granted to or held by the above mentioned party and companies, and all right, title and interest which it now has or may hereafter have, in and to the lands, canal works, property and rights held by the said companies under said concessions or otherwise and acquired or to be acquired by the United States from or through the New Panama Canal Company, including any property and rights which might or may in the future either by lapse of time, forfeiture or otherwise, revert to the Republic of Panama under any contracts or concessions with said Wyse, the Universal Panama Canal Company, the Panama Railroad Company and the New Panama Canal Company. The aforesaid rights and property shall be and are free and released from any present or reversionary interest in or claims of Panama and the title of the United States thereto upon consumation of the contemplated purchase by the United States from the New Panama Canal Company, shall be absolute, so far as concerns the Republic of Panama, excepting always the rights of the Republic specifically secured under this treaty.



Договоръ 1903 г. даетъ возможность пойти нѣсколько далѣе того, мною разсмотрѣннаго, положенія, что въ немъ заключалась уступка территоріи. Зона была предметомъ особаго вида уступки, того, который международное право называетъ куплей—продажей. Зона была продана. Ст. XIV (ч. I) договора Хэя и Бюно-Варилла гласитъ: «Въ качествѣ цѣны или вознагражденія за права, власть и привилегіи, данныя въ настоящей конвенціи Панамской республикой, Правительство Соединенныхъ Штатовъ соглашается уплатить Панамской республикѣ сумму въ десять милліоновъ долларовъ (10.000.000) въ золотой монетѣ Соединенныхъ Штатовъ, по обмѣнѣ ратификацій настоящей конвенціи, а равно производить ежегодный, во время существованія настоящей конвенціи, платежъ въ двѣсти пятьдесятъ тысячъ долларовъ (250.000) въ той же монетѣ, начиная съ десятаго года послѣ указаннаго времени...» <sup>1)</sup>.

Облекая уступку зоны въ формы международной купли-продажи, договоръ 1903 г., весьма послѣдовательно, ставитъ вопросъ объ очисткѣ. Устанавливаемая имъ своеобразная международная *actio quanti minoris* заслуживаетъ вниманія, лишній разъ подчеркивая вещную структуру сдѣлки. Я не встрѣчалъ въ литературѣ международного права попытки юридическаго освѣщенія вопроса объ обязанностяхъ продавца на основаніи договорнаго матерьяла: при построеніи этого ученія нельзя будетъ не принять во вниманіе и ст. XXI договора Хэя и Бюно-Варилла, которая гласитъ такъ: «Права и привилегіи, уступленныя Панамской республикой Соединеннымъ Штатамъ въ предшествующихъ статьяхъ, почитаются свободными отъ всякихъ предшествующихъ долговъ, залоговъ, обремененій или обязательствъ, равно какъ отъ концессій или привилегій, даннымъ другимъ правительствамъ, обществамъ, синдикатамъ или частнымъ лицамъ, и поэтому, если возникнетъ какое либо требованіе за счетъ настоящихъ концессій и привилегій, или иное, то требующіе имѣютъ обращаться, за вознагражденіемъ или за компромисомъ, которые могутъ понадобиться, къ Панамской республикѣ, а не къ Соединеннымъ Штатамъ» <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Art. XIV. As the price or compensation for the rights, powers and privileges granted in this Convention by the Republic of Panama to the United States the Government of the United States agrees to pay to the Republic of Panama the sum of ten million dollars (10.000.000) in gold coin of the United States on the exchange of the ratification of this convention and also on annual payment during the life of this convention of two hundred and fifty thousand dollars (250.000) in like gold coin, beginning nine years after the date aforesaid.

The provisions of this Article shall be in addition to all other benefits assured to the Republic of Panama under this convention. But no delay or difference of opinion under this Article or any other provisions of this treaty shall affect or interrupt the full operation and effect of this convention in all other respects.

<sup>2)</sup> Art. XXI. The rights and privileges granted by the Republic of Panama to the United States in the preceeding Articles are understood to be free of all anterior

Рядомъ съ тѣмъ центральнымъ положеніемъ, что Панамскій каналъ будетъ построенъ на территоріи Соединенныхъ Штатовъ, проданной имъ Панамою, договорное право устанавливаетъ нѣсколько другихъ правилъ, налагающихъ весьма существенныя ограниченія на территоріальнаго собственника будущаго канала. Не будь ихъ, не существовало бы и самого вопроса о международномъ положеніи канала: международная сторона дѣла исчерпывалась бы указаніемъ на территоріальную власть Соединенныхъ Штатовъ, а все остальное приходилось бы почерпнуть изъ американскаго государственнаго и административнаго права.

Обязательства Соединенныхъ Штатовъ идутъ въ разныхъ направленіяхъ—формально и по существу. Среди нихъ есть такія, которыя существеннаго интереса не представляютъ. Это частныя обязательства, принятые на себя Соединенными Штатами въ договорѣ съ Панамой и представляющія дополнительные къ основному платежи за уступку зоны. Таковы: право Панама пользоваться для передачи своей официальной переписки открытыми для общаго пользованія телеграфными и телефонными линіями канала по тому же тарифу, что официальная переписка Соединенныхъ Штатовъ (ст. XI), право Панама на безвозмездный пропускъ ея судовъ, войскъ и военныхъ грузовъ по каналу и войскъ и полиціи и ихъ багажа по вспомогательнымъ желѣзнодорожнымъ линіямъ (ст. XIX). Панамское правительство въ извѣстной уже намъ полемикѣ съ Соединенными Штатами въ 1904 г. отстаивало положеніе, что взятые на себя Штатами въ договорѣ 1903 г. обязательства идутъ и далѣе; оно считало, что Соединенные Штаты не въ правѣ были, въ виду договора 1903 г., осуществить три слѣдующихъ мѣръ, введенныхъ въ дѣйствіе въ зонѣ канала мною упоминавшимся указомъ федеральнаго военнаго секретаря Тафта 24 іюня 1904 г.: оборудованія входныхъ портовъ канала для торговли, взиманія таможенныхъ пошлинъ съ ввозимыхъ въ зону канала товаровъ и введенія тамъ американскихъ почтовыхъ знаковъ. Отвергая принципиальную обоснованность домогательствъ Панама, Соединенные Штаты въ тоже время пошли навстрѣчу удовлетворенію практическихъ пожеланій маленькой республики, имѣвшихъ для нея большую финансовую цѣнность. Не отступая отъ основнаго своего взгляда, что входъ и выходъ канала лежатъ въ предѣлахъ зоны, а не въ районѣ оставленныхъ Панамѣ

---

debts, liens, trusts, or liabilities, or concessions or privileges to other Governments, corporations, syndicates, individuals, and consequently, if there should arise any claims on account of the present concessions and privileges or otherwise, the claimants shall resort to the Government of the Republic of Panama and not to the United States for any indemnity or compromise which may be required.

двухъ городовъ (Колонъ и Панама), Штаты въ тоже время согласились запретить ввозъ иностранныхъ товаровъ, кромѣ необходимыхъ для сооруженія канала матеріаловъ, черезъ порты входа и выхода—Ла Бока (портъ Анконъ) и Кристобаль, дабы тѣмъ не подрывать торговаго значенія городовъ Панама и Колона; они установили свободу обмѣна между Панамскою территоріей и территоріей зоны; въ отношеніи почтовыхъ марокъ былъ установленъ какъ бы родъ почтового кондоминіума—въ зонѣ должны были дѣйствовать панамскія марки, снабженныя особымъ знакомъ Соединенныхъ Штатовъ, причемъ послѣдніе оплачивали Панамѣ ея марки въ 40% номинальной ихъ стоимости. Въ свою очередь Панама давала удовлетвореніе нѣкоторымъ пожеланіямъ Соединенныхъ Штатовъ. Этотъ *modus vivendi* не былъ договорнымъ. Онъ былъ введенъ въ силу новымъ указомъ военнаго секретаря Тафта отъ 12 декабря 1904 г., дополнявшимъ предшествующій указъ (который въ ст. 9 оговаривалъ право заключенія соглашеній съ правительствомъ Панама) и не содержащимъ никакихъ намековъ на признаніе какихъ либо обязательствъ Штатовъ, вытекающихъ изъ договора 1903 г.

Каковъ бы ни былъ объемъ особыхъ правъ Панамской республики въ отношеніи канала и его зоны, ихъ значеніе не велико. Существенны обязательства, лежащія на Соединенныхъ Штатахъ въ вопросѣ объ условіяхъ международнаго пользованія каналомъ.

Это болѣе важныя обязательства имѣютъ, сравнительно съ только что помянутыми ограниченіями американскаго верховенства надъ каналомъ, существенно иной формальный характеръ. Тамъ рѣчь шла о договорѣ съ Панамой; здѣсь, кромѣ этого договора, на лицо политически неизмѣримо болѣе крѣпкій договоръ съ Великобританіей. Узелъ правъ и обязанностей, составляющихъ содержаніе международного статута канала въ его основной части, представляетъ собой совокупность правовыхъ связей между Соединенными Штатами, съ одной стороны, и двумя другими контрагентами разнаго вѣса и разнаго достоинства, но имѣющими каждый почти тождественныя требованія по ихъ содержанію—Англіей и Панамой, съ другой стороны. Исторически понятная, но догматически странная комбинація правовыхъ притязаній названныхъ двухъ державъ, съ которой мы здѣсь имѣемъ дѣло, обезпечиваетъ не только интересы этихъ державъ, но одновременно интересы международного общенія въ его цѣломъ.

При заключеніи перваго Хэй-Паунсфотскаго договора 1900 года Англія, въ сознаніи относительно слабости формальнаго основанія международного статута канала, сдѣлала попытку хотя бы въ части обезпечить соотвѣтствующимъ правиламъ болѣе широкій договорный базисъ. Въ договорѣ былъ включена ст. III такого содержанія: «Высокія договаривающіяся стороны, тотчасъ вслѣдъ за обмѣномъ ратификацій настоящей конвенціи, сообщать ее другимъ державамъ и пригласятъ ихъ присо-



единиться къ ней». Американскій сенатъ, которому конвенція передана была для одобренія, постановилъ исключить изъ нея, между прочимъ, и только-что приведенное правило. Одновременно сенатъ включалъ въ договоръ особое постановленіе, въ которомъ содержалась оговорка, что правила нейтрализаціи канала «непримѣнимы къ тѣмъ мѣрамъ, кои Соединенные Штаты найдутъ необходимымъ принять для обезпеченія своими собственными силами обороны Соединенныхъ Штатовъ и для охраны общественнаго порядка» <sup>1)</sup>. Совершенно понятно, что исключеніе вышеприведенной статьи III договора при такихъ условіяхъ для Англіи представлялось непріемлемымъ. Лордъ Лэнсдоунъ, въ своихъ возраженіяхъ по поводу встрѣчнаго проекта конвенціи, который ему переданъ былъ государственнымъ секретаремъ Хэемъ, указывалъ: «Исключеніе статьи, приглашающей другія державы къ присоединенію, поставить Англію въ весьма невыгодное по сравненію съ иными государствами положеніе; въ то время, какъ Соединенные Штаты будутъ имѣть договорное право вмѣшательства въ судьбу канала во время войны или въ предвидѣніи войны, Великобританія одна будетъ безусловно ограничена въ обращеніи къ подобнымъ дѣйствіямъ или въ принятіи мѣръ къ обезпеченію ея интересовъ въ каналѣ и около него» <sup>2)</sup>. Не возражая противъ принятія на себя Англіей обязательства уважать нейтралитетъ канала, Лордъ Лэнсдоунъ настаивалъ, чтобы въ той или иной формѣ обязательство это возложено было и на третью державу. Онъ предложилъ вмѣсто самостоятельной статьи нѣсколько измѣнить текстъ перваго изъ правилъ нейтралитета канала, заключавшихся въ договорѣ. Предложенная имъ редакція должна была гласить: «Каналъ будетъ свободенъ и открытъ для судовъ торговыхъ и военныхъ всѣхъ народовъ, кои согласятся исполнять эти правила (правила нейтрализаціи), на началахъ полнаго равенства, такъ что не будетъ допущено никакого различія во вредъ какой либо націи, выразившей такое согласіе...». Въ свою очередь такая редакція встрѣтила возраженія Президента. «Онъ полагалъ, сообщаетъ государственный секретарь Хэй, что существовало сильное національное чувство противъ того, чтобы давать другимъ народамъ что либо подобное договорнымъ правамъ въ дѣлѣ столь американскомъ, какъ каналъ; что никакая другая держава не обладаетъ въ настоящее время никакимъ правомъ, которое могло бы служить предположеніемъ для пріобрѣтенія подобнаго права и ничѣмъ, что могло бы быть уступлено, въ цѣломъ или въ части, въ качествѣ основанія для подобнаго пріобрѣтенія; что другимъ государствамъ надлежитъ возложить надежду на добросовѣстность

<sup>1)</sup> Ср. докладъ сенатской коммисіи 1900 г. Senate document № 268, 56 th Congress, 1st Session.

<sup>2)</sup> Денеша Лэнсдоуна 3 августа 1901 г. и записка Хэя о переговорахъ по заключенію договора 1901 г. въ Senate document № 746, 61st Congress, 3d Session; напечатано въ Am. Journ. of int. law. Suppl., 5 (1911), 199—204.

Соединенныхъ Штатовъ въ ихъ заявленіи Великобританіи въ настоящемъ договорѣ». Какъ компромисъ противоположныхъ воззрѣній была въ концѣ концовъ выбрана слѣдующая редакція, вошедшая въ п. I ст. III второго договора Хэя и Паунсфота: «Каналь будетъ свободнымъ и открытымъ для торговыхъ и военныхъ судовъ всѣхъ народовъ, соблюдающихъ эти правила (правила нейтрализаціи, изложенныя въ ст. III), на началахъ полного равенства...».

Такимъ образомъ попытка расширить формальный базисъ постановленій, опредѣляющихъ международное положеніе канала, не удалась. Постановленія эти остаются исключительно покоящимися на договорахъ Соединенныхъ Штатовъ съ Англіей и Панамой. Попытка эти привела лишь къ тому, что въ договорномъ правѣ освящена была репрессивная мѣра на случай нарушенія третьими державами этихъ постановленій. Соединенные Штаты получили право и на нихъ была возложена обязанность—ибо приведенный текстъ начала п. I ст. III договора 1901 г. надлежитъ понимать именно въ этомъ смыслѣ—закрывать каналъ для судовъ тѣхъ державъ, которыя нарушаютъ его международноправой статутъ.

То обстоятельство, что положеніе канала исключительно опредѣляется сепаратными договорами съ Англіей и съ Панамой, имѣетъ большое значеніе, ибо умаляетъ лежащія на суверенѣ канала правовыя ограниченія. Само собою понятно, что договорныя права Панамы не могутъ служить особенно надежнымъ политически средствомъ охраны на каналѣ интересовъ иностранныхъ государствъ. Да по тексту договора Хэя и Бюно-Варилла роль Панамы рисуется довольно скромно—Соединенные Штаты только подтверждаютъ здѣсь условленное съ Англіей. Ст. XVIII говоритъ: «Каналь послѣ его постройки и входы въ него будутъ нейтральны и будутъ открыты на основаніяхъ, предусмотрѣнныхъ въ п. I ст. III договора заключеннаго между Правительствами Соединенныхъ Штатовъ и Великобританіи 18 ноября 1901 г. и въ согласіи со всѣми постановленіями этого договора». Центръ тяжести остается такимъ образомъ въ договорѣ Хэя и Паунсфота. Поскольку этотъ договоръ въ силѣ, остаются въ силѣ международныя нормы; поскольку онъ перестаетъ дѣйствовать, нѣтъ международныхъ правилъ, опредѣляющихъ основы статута канала.

Договоръ 1901 г.—что вполнѣ понятно—безсроченъ. Но это не дѣлаетъ его безусловно и непрерывно дѣйствующимъ. Какъ и другіе договоры, онъ теряетъ, поскольку дѣло идетъ не о спеціальныхъ правилахъ, имѣющихъ въ виду именно случай войны, силу въ военное время между контрагентами. Обсуждая условія нейтрализаціи канала оба правительства исходили именно изъ такого признанія взаимной свободы отъ основныхъ постановленій договора въ случаѣ войны. Въ первомъ договорѣ Хэя и Паунсфота заключалось постановленіе уже извѣстнаго намъ п. I ст. II (въ окончательномъ текстѣ договора: III),

гдѣ сказано было, что «каналъ будетъ свободнымъ и открытымъ во время войны и во время мира». Сенатъ предлагалъ оговорить, что это правило не препятствуетъ мѣрамъ военной обороны Соединенныхъ Штатовъ. Такъ какъ англійское правительство неохотно шло на встрѣчу этой поправкѣ сената, то государственный секретарь не сталъ на ней настаивать и предложилъ вмѣсто нея просто на просто вычеркнуть изъ приведеннаго текста слова—«во время войны и во время мира». Онъ указалъ при этомъ, что «война съ Англіей будетъ имѣть обыкновенное дѣйствіе войны на трактаты въ случаяхъ, когда нѣтъ противной оговорки, и вернуть договаривающимся сторонамъ ихъ первичное и естественное право самообороны». Такимъ образомъ совершенно опредѣленно признано, что въ случаѣ войны между договаривающимися державами договоръ Хэя и Паунсфота въ общихъ своихъ постановленіяхъ, не имѣющихъ въ виду войны, падаетъ, а слѣдовательно вмѣстѣ съ нимъ, падаютъ и тѣ правовыя выгоды, которыми пользуются въ каналѣ всѣ третьи державы: на стражѣ этихъ выгодъ остаются лишь гораздо болѣе скромныя требованія Панама, вытекающія изъ ст. XVIII договора Бюно-Варилла.

5.

Международное положеніе канала опредѣляется въ договорахъ 1901 и 1903 г.г. двумя началами: началомъ свободы плаванія по каналу и началомъ его нейтрализаціи.

Терминологія договоровъ не вполне ясно различаетъ обѣ сказанныя части правового статута канала. Если въ актѣ 1903 года (вышеприведенная XIX его статья) это различіе находитъ себѣ выраженіе, то, напротивъ того, въ договорѣ Хэя и Паунсфота терминъ «нейтрализація» обнимаетъ не столько нейтральность канала, какъ обычно понимается это слово, сколько свободу пользованія каналомъ и равенство правъ всѣхъ государствъ на такое пользованіе. Самое вступленіе къ договору, тщательно обдуманное и являвшееся результатомъ сложныхъ переговоровъ, говоритъ о «нейтрализаціи» именно въ указанномъ болѣе широкомъ смыслѣ. Тамъ сказано, что цѣлью договора было устраненіе вытекавшихъ изъ акта Клейтона и Бульвера возраженій противъ постройки канала Соединенными Штатами, притомъ «безъ нарушенія общаго начала нейтрализаціи (*general principle of neutralization*), установленнаго ст. VIII этого договора»; а ст. VIII была такова: «Правительства Соединенныхъ Штатовъ и Великобританіи, въ намѣреніи не только достигнуть, заключеніемъ настоящей конвенціи, ея особую задачу, но и установить общее начало, симъ соглашаются распространить посредствомъ договорныхъ постановленій свою охрану на всякій другой возможный путь сообщенія, какъ каналомъ, такъ и желѣзной дорогой, черезъ перешеекъ, соединяющій Сѣверную и Южную Америку, и въ особенности на междоокеанскіе пути сообщенія, если бы доказана была



ихъ практичность, какъ каналомъ, такъ и желѣзной дорогой, о сооруже-  
женіи которыхъ возникаютъ предположенія, черезъ Техуантепекъ <sup>1)</sup> или  
Панаму [надо имѣть въ виду, что Клейтонъ-Бульверовскій договоръ  
относился въ первую голову къ направленію черезъ рѣку Санъ-Хуанъ  
въ Никарагуа]. При дарованіи ихъ общей охраны всякому каналу и же-  
лѣзной дорогѣ, о которыхъ говорится въ настоящей статьѣ, Соединен-  
ными Штатами и Великобританіей подразумѣвается однако, что лица,  
которые будутъ строить или владѣть ими, не установятъ иныхъ сбо-  
ровъ или условій пользованія ими, чѣмъ тѣ, кои будутъ одобрены ска-  
занными правительствами, какъ правильныя и справедливыя; и что та-  
кой каналъ или желѣзная дорога, открытые для подданныхъ и гражданъ  
Соединенныхъ Штатовъ и Великобританіи на равныхъ условіяхъ, бу-  
дутъ равнымъ образомъ открыты на тѣхъ-же условіяхъ для гражданъ  
и подданныхъ всякаго другого государства, которое готово обѣщать  
охрану, какую Соединенные Штаты и Великобританія договорились  
оказывать» <sup>2)</sup>. Такимъ образомъ «общее начало нейтрализаціи», которое  
договоръ 1901 г. находилъ въ ст. VIII акта 1850 г., сводилось на самомъ  
дѣлѣ къ провозглашенію свободы пользованія каналомъ. Та же шаткость  
и двусмысленность терминологіи обнаруживается и въ другихъ частяхъ  
договора Хэя и Паунсфота. Ст. III, устанавливающая «основанія ней-  
трализаціи», сверхъ правила о свободѣ канала, заключаетъ постановле-  
ніе, которая уже являются признаніемъ нейтральности канала.

Отказываясь отъ буквального слѣдованія несовершенной терми-  
нологіи договоровъ, мы должны постараться точно установить объемъ  
и истинное значеніе каждаго изъ тѣхъ двухъ основныхъ правилъ, на  
которые распадается статутъ канала.

Свобода пользованія каналомъ въ договорѣ Хэя и Паунсфота изо-  
бражена такъ: «Соединенные Штаты принимаютъ, какъ основанія ней-  
трализаціи сказаннаго судоходнаго канала, слѣдующія правила, въ об-

<sup>1)</sup> Направленіе черезъ Мексику.

<sup>2)</sup> Art. VIII. The Government of the United States and Great Britain having not only desired, in entering into this convention, to accomplish a particular object, but also to establish a general principle, they hereby agree to extend their protection, by treaty stipulations, to any other practicable communications, whether by canal or railway, across the isthmus which connects North and South America, and especially to the interoceanic communications, should the same prove to be practicable, whether by canal or railway, which are now proposed to be established by the way of Tehuantepec or Panama. In granting, however, their joint protection to any such canals or railways as are by this article specified, it is always understood by the United States and Great Britain that the parties constructing or avowing the same shall impose no other charges or conditions of traffic thereupon than the aforesaid Governments shall approve of as just and equitable; and that the same canals or railways being open to the citizens and subjects of the United States and Great Britain on equal terms, shall also be open on like terms to the citizens and Subjects of every other State which is willing to grant thereto such protection as the United States and Great Britain engage to afford.

щемъ соотвѣтствующія заключающимся въ Константинопольской конвенціи 28 октября 1888 г. о свободѣ плаванія черезъ Суэцкій каналъ, а именно: 1. Каналъ будетъ свободнымъ и открытымъ для торговыхъ и военныхъ судовъ всѣхъ народовъ, соблюдающихъ эти правила, на началахъ полного равенства, такъ что не будетъ допущено никакихъ различій во вредъ какого-либо изъ этихъ народовъ, или его подданныхъ или гражданъ, въ отношеніи условій или обложенія пользования или иныхъ. Эти условія и обложеніе пользования будутъ правильными и справедливыми. 2...<sup>1)</sup>.

Совершенно понятно, что значить провозглашеніе свободы плаванія черезъ каналъ. Оставляя въ сторонѣ вопросъ о военномъ времени, вопросъ, о которомъ я уже говорилъ,—слѣдуетъ признать, что Соединенные Штаты предоставляютъ безусловное право пользования каналомъ Англіи и Панамѣ и условное—всѣмъ остальнымъ государствамъ. Условность права послѣднихъ заключается въ ссылкѣ п. 1 ст. III договора Хэя и Паунсфота на необходимость соблюденія этими государствами «правиль нейтрализаціи» канала. Кто является судьей, соблюдены-ли эти правила или нѣтъ? Очевидно, оба контрагента по Хэй-Паунсфотскому акту—какъ территоріальная на каналѣ держава, такъ и Англія. Въ этомъ смыслѣ едва-ли правильно было утвержденіе американскаго официальнаго толкованія договора, приведенное мною выше, будто «державамъ приходится возложить всѣ надежды на добросовѣстность Соединенныхъ Штатовъ»<sup>2)</sup>. Англіи несомнѣнно принадлежитъ право стоять на стражѣ этой «добросовѣстности».

Гораздо сложнѣе провозглашенное тою же статьей Хэй-Паунсфотскаго договора начало равенства правъ державъ на каналъ. Возможно двойное толкованіе: можно утверждать, что въ равныхъ условіяхъ должны находиться всѣ иностранныя государства, т. е. всѣ державы, кромѣ Соединенныхъ Штатовъ, и можно защищать то положеніе, что равенство должно существовать между всѣми государствами, въ томъ числѣ и Соединенными Штатами. И то, и другое толкованіе не можетъ быть отвергнуто ссылкой на букву договора, ибо буква договора сомнѣній не разрѣшаетъ, и только смыслъ его можетъ намъ помочь разобраться въ этомъ вопросѣ.

---

<sup>1)</sup> Article III. The United States adopts, as the basis of the neutralization of such ship canal, the following rules, substantially as embodied in the Convention of Constantinople, signed the 28 th October, 1888, for the free navigation of the Suez Canal, that is to say:

1. The canal shall be free and open to the vessels of commerce and of war of all nations observing these Rules, on terms of entire equality, so that there shall be no discrimination against any such nation, or its citizens or subjects, in respect of the conditions or charges of traffic or otherwise. Such conditions and charges of traffic shall be just and equitable.

<sup>2)</sup> Выше въ текстѣ.

Совершенно понятно громадное практическое значеніе этого вопроса. Экономическая цѣнность канала стоитъ въ непосредственной зависимости отъ того, какъ будутъ распредѣлены между державами и ихъ судами сборы за право пользованія каналомъ, а это распредѣленіе стоитъ въ непосредственной связи съ толкованіемъ понятія равенства, установленнаго договоромъ.

Вопросъ долго оставался открытымъ. Сооруженіе канала подвигалось медленно, и Соединеннымъ Штатамъ не было надобности приступать къ разрѣшенію вопроса о сборахъ за право плаванія. Но въ 1912 г. выяснилось, что каналъ можно будетъ открыть осенью слѣдующаго года, и вопросъ силой вещей былъ выдвинутъ на очередь. 15 марта 1912 г. Адамсонъ внесъ въ палату представителей билль, озаглавленный «Актъ относительно открытія, содержанія, обороны и дѣйствія Панамскаго канала и относительно оздоровленія и управленія зоною канала» <sup>1)</sup> и сдѣлавшійся 24 августа того же года закономъ. Въ этомъ статутѣ, которому присвоено краткое наименованіе «Актъ Панамскаго Канала» (Panama Canal Act), содержатся разнообразныя постановленія о порядкѣ управленія зоной, о судѣ въ ней и т. п. и, что всего существеннѣе, правила относительно взимаемыхъ въ каналѣ сборовъ. Эти послѣднія правила явились результатомъ поправокъ, внесенныхъ въ первоначальный проектъ билля конгрессомъ, раздѣлившимъ мнѣніе меньшинства комитета междуштатовой и иностранной торговли палаты представителей; поправки эти клонились къ установленію широкихъ льготъ для американскаго флага <sup>2)</sup>. Въ окончательномъ, имѣющемъ нынѣ законную силу постановленіи ст. 5 акта Панамскаго канала 24 августа 1912 г. содержится слѣдующее: «Президентъ симъ уполномоченъ установить и время отъ времени мѣнять сборы, которые будутъ взиматься правительствомъ Соединенныхъ Штатовъ за пользованіе Панамскимъ каналомъ... *Никакихъ сборовъ не будетъ взиматься съ судовъ, занимающихся каботажной торговлею Соединенныхъ Штатовъ...* Сборы могутъ опираться на валовый или чистый регистровый тоннажъ или тоннажъ водоизмѣщенія или иначе и могутъ основываться на разныхъ формахъ тоннажа для военныхъ и для торговыхъ судовъ. Высота сборовъ можетъ быть ниже для судовъ съ балластомъ, нежели для судовъ съ пассажирами или грузомъ. Если сборы будутъ опираться на чистый регистровый тоннажъ торговыхъ судовъ, то они не будутъ превышать одного доллара двадцати пяти центовъ за чистую регистровую тонну и не будутъ меньшими, чѣмъ предполагаемая пропорціональная стоимость дѣйствительныхъ содержанія и дѣйствія канала, не принимая во вниманіе судовъ Соединенныхъ Штатовъ и ихъ гражданъ, съ ого-

<sup>1)</sup> An Act to provide for the opening, maintenance, protection, and operation of the Panama Canal, and the sanitation and government of the Canal Zone.

<sup>2)</sup> Докладъ большинства и меньшинства комитета составилъ House of Representatives Report № 423, 62d Congress, 2d Session.



воркой относительно постановлений ст. XIX конвенции съ Панамой 18 октября 1903 г... Сборы съ пассажировъ не будутъ превышать одного доллара и пятидесяти центовъ съ каждого...». Въ соответствии съ этимъ постановленіемъ президентъ Тафтъ прокламаціей 13 ноября 1912 г. установилъ слѣдующіе сборы: \$ 1.20 съ чистой регистровой тонны торговыхъ судовъ съ пассажирами или грузомъ, на 40% менѣе съ торговыхъ судовъ безъ пассажировъ или груза, \$ 0.50 съ тонны водоизмѣщенія съ военныхъ судовъ.

Освобожденіе отъ сборовъ американскихъ каботажныхъ судовъ (надо замѣтить, что формула акта: «суда, занимающіяся каботажной торговлей Соединенныхъ Штатовъ» разумѣла именно американскія суда, такъ какъ иностранный каботажъ въ Соединенныхъ Штатахъ запрещенъ) и предписаніе рассчитывать сборы съ не-американскихъ судовъ по расходу канала, падающему на проходящія черезъ каналъ суда безъ причисленія при расчетѣ американскихъ, вызвали рѣшительный протестъ англійскаго правительства. Еще до принятія билля англійскій повѣренный въ дѣлахъ Мичель Иннесъ заявилъ свои возраженія, не принятые во вниманіе конгрессомъ (нота 8 іюля 1912 г.), а 14 ноября 1912 года. Серъ Эдуардъ Грей отправилъ для передачи американскому правительству длинную депешу, содержащую рядъ аргументовъ противъ правомѣрности ст. 5 акта и кончавшуюся предложеніемъ передать вопросъ третейскому суду. Администрація Тафта возражала безъ особой энергіи (депеша государственнаго секретаря Нокса 18 января 1913 г.), и вопросъ перedanъ не улаженнымъ администраціи президента Вудро Вильсона <sup>1)</sup>.

Основное положеніе, защищаемое съ большой энергіей англійскимъ правительствомъ, заключается въ томъ, что, по мнѣнію Англій, договоры установили на каналѣ, по ея выраженію, «систему равныхъ правъ» (system of equal rights). Эта система вытекаетъ изъ совокупности п. I ст. III акта 1912 г. и ст. 8 акта 1850 г. Какъ я указывалъ уже выше, договоръ Хэя и Паунсфота, отмѣняя актъ 1850 г., оговаривалъ, что стороны не умаляютъ «общаго начала нейтрализаціи», провозглашеннаго ст. 8 этого акта. Мы знаемъ, что подъ «общимъ началомъ нейтрализаціи», между прочимъ, разумѣлось совершенно недвусмысленное и опредѣленное признаніе равенства всѣхъ условій пользованія каналомъ для Англій и Соединенныхъ Штатовъ. Ссылаясь на ст. 8 договора Клейтона и Бульвера, договоръ 1901 г. не могъ разумѣть въ словахъ объ открытіи канала «на началахъ полнаго равенства» ничего иного, какъ именно равенства между Соединенными Штатами и другими государствами и въ томъ числѣ, въ первую очередь, Англійей. Поэтому юридически несостоятельно защищавшееся въ Соединенныхъ Штатахъ положеніе, будто начало равенства относится лишь къ иностраннымъ

<sup>1)</sup> Переписка обнародована въ сборникъ, указанномъ выше, стр. 168 вын. 1.

державамъ и не касается Соединенныхъ Штатовъ, состоящихъ въ совершенно особыхъ условіяхъ по отношенію къ каналу, собственникомъ котораго они являются, т. е. будто это начало въ сущности сводится только къ наибольшему благопріятствованію.

Нельзя не признать англійскаго толкованія договорныхъ постановленій совершенно правильнымъ. Договоръ 1901 г., подписанный въ то время, когда оставалось совершенно еще не выясненнымъ, каковъ будетъ титулъ Соединенныхъ Штатовъ въ отношеніи канала, долженъ былъ, конечно, разумѣть именно «систему равныхъ правъ», защищаемую Англійей. Но, независимо отъ этихъ историческихъ условій возникновенія договора 1901 г., толкованіе, защищаемое англичанами, представляется единственно достовернымъ и догматически, ибо при всякомъ иномъ совокупность постановленій ст. 8 акта 1850 г. и ст. III п. I акта 1901 г. остается необъяснимой.

Если до ноты англійскаго правительства отъ 13 ноября 1912 г., въ Соединенныхъ Штатахъ и защищали обратную «системѣ равныхъ правъ» интерпретацію договоровъ <sup>1)</sup>, то въ послѣднихъ возраженіяхъ государственнаго секретаря Нокса не содержится болѣе попытокъ отстоять эту интерпретацію во всей ея полнотѣ. Эта нота посвящена главнымъ образомъ доказательству правомѣрности только тѣхъ конкретныхъ мѣропріятій, которые установлены совокупностью акта Панамскаго канала 24 августа 1912 г. и прокламаціи президента 14 ноября того же года.

Въ самомъ дѣлѣ, даже признавъ «систему равныхъ правъ», можно было сомнѣваться въ основательности возраженій противъ этихъ конкретныхъ мѣропріятій. Но и въ этомъ отношеніи возраженія англійскаго правительства представляются основательными. Англичане протестуютъ, прежде всего, противъ вычисленія сборовъ посредствомъ переложенія на всѣ суда, за исключеніемъ судовъ американскихъ, совокупности расходовъ по содержанію канала, считая, что при такихъ условіяхъ «система равныхъ правъ» нарушается и сборы не являются уже «правильными и справедливыми», какъ требуетъ договоръ 1901 г. Понятно, что при всей справедливости этого принципіальнаго возраженія, къ которому давала, безъ всякой надобности, поводъ самая редакция акта Панамскаго канала, оно имѣетъ весьма условное значеніе. Прокламація президента вводитъ сборъ въ 1,20 долл. съ тонны. Какъ точно и безспорно доказать, не зная сколько судовъ будетъ проходить черезъ каналъ,—ибо вѣдь вопросъ объ экономическомъ будущемъ канала весьма споренъ,—«справедливъ» ли этотъ

<sup>1)</sup> Такая аргументація содержится, напримѣръ, въ докладѣ меньшинства комитета междуштатовой и иностранной торговли палаты представителей, на который я ссылался выше, вын. 2 на стр. 184, въ отдѣльныхъ рѣчахъ въ конгрессѣ и, наконецъ, въ меморандумѣ президента Тафта, обнародованномъ одновременно съ подписаніемъ акта Панамскаго канала 24 августа 1912 г.

сборъ, нарушаетъ ли онъ «систему равныхъ правъ»? Естественно было, что Ноксъ предложилъ въ своемъ отвѣтѣ заняться разслѣдованіемъ этого вопроса, до передачи спора третейскому суду <sup>1)</sup>. Второе возраженіе направлено противъ изъятія, созданнаго актомъ Панамскаго канала въ пользу каботажна Соединенныхъ Штатовъ. «Каботажная торговля, говоритъ Серъ Эдуардъ Грей, не можетъ быть такъ ограничена, что преимущества, ей предоставленныя, не коснутся судовъ, занятыхъ иностранной торговлей. Напримѣръ, если грузъ, направленный въ портъ Соединенныхъ Штатовъ за каналомъ, будь то съ востока или съ запада, и погруженный на иностранномъ суднѣ, могъ быть доставленъ по назначенію дешевле, въ виду предположеннаго изъятія, будучи выгруженъ въ портъ Соединенныхъ Штатовъ ранѣе, чѣмъ достигнетъ канала, и потомъ посланъ какъ каботажный, то отправители будутъ выигрывать, принимая это направленіе, а не посылая товары прямо по своему назначенію черезъ каналъ на иностранныхъ судахъ. Далѣе, хотя нѣкоторыя преимущества и обезпечены судамъ, занятымъ исключительно каботажной торговлей, Правительство Его Величества знаетъ, что въ законахъ Соединенныхъ Штатовъ не содержится никакихъ постановленій, которыя препятствовали бы судну Соединенныхъ Штатовъ сочетать иностранную торговлю съ каботажемъ и слѣдовательно входить въ прямое соперничество съ иностранными судами, сохраняя въ тоже время *prima facie* привилегію свободного прохода черезъ каналъ. Болѣе того, всякое ограниченіе, которое, какъ можно полагать, въ настоящее время дѣйствуетъ, можетъ въ каждую данную минуту быть устранено законодательствомъ или даже, быть можетъ, путемъ простыхъ перемѣнъ въ постановленіяхъ (*regulations*)». Эти дѣйствительно убѣдительныя возраженія не были опровергнуты американскимъ государственнымъ секретаремъ, ограничившимся лишь ссылкой на то, что доводы Англіи покоятся на гипотетическихъ предположеніяхъ и потому вопросъ о нихъ не можетъ служить предметомъ третейскаго разбирательства.

Таково вкратцѣ <sup>2)</sup> содержаніе полемики по вопросу о значеніи начала открытія канала для судовъ всѣхъ націй. Споръ не законченъ, но можно смѣло сказать, что съ точки зрѣнія юридической онъ долженъ быть рѣшенъ въ пользу «системы равныхъ правъ». Совершенно

<sup>1)</sup> Въ порядкѣ международной слѣдственной комиссіи согласно не ратификованному договору между Англіей и Соединенными Штатами 1911 г. объ общемъ третейскомъ разбирательствѣ. Текстъ его см. Изв. М. И. Д. 1912, кн. II, 66 сл., кн. V, 53 сл.

<sup>2)</sup> Въ децешъ Сера Эдуарда Грея 13 ноября 1912 г. есть еще весьма существенная часть, посвященная ограничительнымъ постановленіямъ ст. 11 Акта Панамскаго канала противъ трестовъ. Ближайшее изученіе этого вопроса привело бы насъ слишкомъ далеко, и оно не оправдалось бы въ настоящее время, такъ какъ значеніе ст. 11 акта остается невыясненнымъ, поскольку дѣло идетъ о трестахъ не-американскихъ.



понятно, что Англія безъ всякихъ колебаній предложила передать дѣло на рѣшеніе третейскаго суда, а Соединенные Штаты въ лицѣ Нокса <sup>1)</sup> предпочли уклониться отъ этого, ссылаясь на необходимость предварительно изслѣдовать фактическую сторону дѣла.

Итакъ первая часть правилъ «нейтрализаціи» канала сводится къ слѣдующимъ положеніямъ. По договорному праву, каналъ открытъ для военныхъ и торговыхъ судовъ всѣхъ народовъ. Правомъ пропуска черезъ каналъ, поскольку дѣйствуетъ договоръ Хэя и Паунсфота, Англія пользуется безусловно, а другія державы условно,—пока они, по мнѣнію Англіи и Соединенныхъ Штатовъ, соблюдаютъ правила нейтрализаціи. Условія пользованія каналомъ и въ частности сборы должны быть равными для всѣхъ народовъ, включая сюда и Соединенные Штаты.

6.

Вторая часть правилъ «нейтрализаціи» касается обезпеченія его нейтральности въ собственномъ смыслѣ этого слова. Соотвѣтствующіе пункты ст. III договора 1901 г. гласятъ: «2. Каналъ никогда не будетъ блокированъ и въ немъ никогда не будетъ осуществляться никакое право войны и не будетъ совершаться никакого военного дѣйствія. Соединенные Штаты однако будутъ свободны содержать вдоль канала такую военную силу, которая можетъ быть необходима для охраны его отъ нарушенія законовъ и безпорядка.—3. Военныя суда воюющаго не будутъ снабжаться или грузить какіе либо матеріалы въ каналъ, за исключеніемъ строго необходимаго; и проходъ такихъ судовъ черезъ каналъ будетъ совершаться въ возможно кратчайшій срокъ, въ согласіи съ находящимися въ силѣ правилами, и только съ такими остановками, кои будутъ вытекать изъ надобностей службы канала.—Призы во всѣхъ отношеніяхъ будутъ подчинены тѣмъ же правиламъ, что и военныя суда воюющихъ.—4. Ни одинъ воюющій не будетъ нагружать или сгружать войскъ, военныхъ припасовъ или военныхъ матеріаловъ въ каналъ, за исключеніемъ случаевъ невольныхъ задержекъ въ каналъ, и въ этихъ случаяхъ слѣдованіе будетъ возобновлено въ возможной скорости.—5. Постановленія настоящей статьи распространяются на воды на пространствѣ трехъ миль съ обоихъ концовъ. Военныя суда воюющаго не будутъ оставаться въ этихъ водахъ долѣе двадцати четырехъ

---

<sup>1)</sup> Многие въ Соединенныхъ Штатахъ открыто высказываются за принятіе англійскаго предложенія о судѣ, въ томъ числѣ и Тафтъ. Ср. изданную въ серіи International Conciliation брошюру: *Taft, The time to test our faith in arbitration and Hershey, Should the Panama Tolls controversy be arbitrated*, 1913. Однако, насколько извѣстно, сенатъ высказывается въ большинствѣ противъ суда, и едва ли можно рассчитывать на его согласіе, необходимое для передачи дѣла въ Гаагу.

часовъ подрядъ, за исключеніемъ случая аварии, и въ этомъ случаѣ будутъ уходить при первой возможности; но военное судно одного воюющаго не будетъ уходить въ теченіе двадцати четырехъ часовъ послѣ ухода военного судна другого воюющаго.—6. Матеріаль, учрежденія, постройки и всѣ работы, необходимыя для постройки, содержанія и дѣйствія канала, будутъ почитаться, съ точки зрѣнія настоящаго трактата, частью канала и, во время войны, какъ и во время мира, будутъ пользоваться полной неприкосновенностью отъ нападенія или поврежденія воюющими и отъ всякихъ дѣйствій, направленныхъ на уменьшеніе ихъ полезности въ качествѣ частей канала» <sup>1)</sup>.

Эти положенія, въ числѣ другихъ правилъ «нейтрализаціи», получили, мы знаемъ, подтвержденіе въ договорѣ съ Панамой—ст. XVIII; кромѣ того, въ этомъ договорѣ нашло себѣ мѣсто еще одно постановленіе, стоящее въ непосредственной связи съ разсматриваемымъ вопросомъ, а именно постановленіе ст. XXIII, гдѣ сказано:

«Если когда-либо сдѣлается необходимымъ прибѣгнуть къ военной силѣ для охраны безопасности канала или обороны канала или пользующихся послѣднимъ судовъ или желѣзныхъ дорогъ для вспомогательныхъ сооружений, то Соединенные Штаты будутъ имѣть право во всякое время и по своему усмотрѣнію воспользоваться своей полиціей

<sup>1)</sup> 2. The canal shall never be blockaded, nor shall any right of war be exercised nor any act of hostility be committed within it. The United States, however, shall be at liberty to maintain such military police along the Canal as may be necessary to protect it against lawlessness and disorder.

3. Vessels of war of a belligerent shall not revictual nor take any stores in the canal except so far as may be strictly necessary, and the transit of such vessels through the canal shall be effected with the least possible delay in accordance with the Regulations in force, and with only such intermission as may result from the necessities of the service.

Prizes shall be in all respects subject to the same rules as vessels of war of the belligerents.

4. No belligerent shall embark or disembark troops, munitions of war, or warlike materials in the canal, except in case of accidental hindrance of the transit, and in such case the transit shall be resumed with all possible dispatch.

5. The provisions of this article shall apply to waters adjacent to the canal, within 3 marine miles of either end. Vessels of war of a belligerent shall not remain in such waters longer than twenty four hours at any one time, except in case of distress, and in such case shall depart as soon as possible; but a vessel of war of one belligerent shall not depart within twenty four hours from the departure of a vessel of war of the other belligerent.

6. The plant, establishments, buildings, and all works necessary to the construction, maintenance, and operation of the canal shall be deemed to be part thereof, for the purposes of this treaty and in time of war, as in time of peace, shall enjoy complete immunity from attack or injury by belligerents, and from acts calculated to impair their usefulness as part of the canal.

и своими сухопутными и морскими силами или воздвигнуть укрѣпленія для сказанныхъ цѣлей» <sup>1)</sup>.

Каковъ общій смыслъ и взаимное соотношеніе всѣхъ этихъ договорныхъ правилъ? Надо отмѣтить въ первую голову, что правила нейтрализаціи, заключающіяся въ договорѣ Хэя и Паунсфота, должны разсматриваться, очевидно, какъ обязательныя для двухъ контрагентовъ договора. Правда, имъ предшествуетъ общее вступленіе, гдѣ сказано, что Соединенные Штаты «принимаютъ эти правила какъ основанія нейтрализаціи», но это лишь форма выраженія, а не существо дѣла. Уже договоръ Хэя и Паунсфота самъ предвидѣлъ, что въ области канала могутъ произойти территоріальныя перемѣны и оговаривалъ, что такковыя не отразятся на правилахъ нейтрализаціи (ст. IV договора) <sup>2)</sup>. Теперь, когда зона канала стала территоріей Соединенныхъ Штатовъ, представляется совершенно яснымъ, что правила нейтрализаціи имѣютъ смыслъ только постольку, поскольку они обязательны и для Англіи, ибо какой иной смыслъ могло бы имѣть запрещеніе блокады канала или военныхъ противъ него дѣйствій, если бы это запрещеніе относилось только къ Соединеннымъ Штатамъ. Блокировать свою собственную территорію или воевать съ самимъ собой не возможно. Разъ правила нейтрализаціи теперь дѣйствуютъ — а въ этомъ никто не сомнѣвается — то, очевидно, эти правила создаютъ международныя права и обязанности.

Далѣе, столь же, на мой взглядъ, очевидно, что правила «нейтрализаціи» договора Хэя и Паунсфота рассчитаны на дѣйствіе какъ въ мирное, такъ и въ военное время. Я указывалъ выше, что при переговорахъ по заключенію второго, дѣйствующаго, договора Хэя и Паунсфота Американское правительство, обсуждая значеніе постановленія о свободѣ плаванія черезъ каналъ, утверждало, что во время войны между Англіей и Соединенными Штатами это постановленіе не будетъ дѣйствовать, ибо война приостанавливаетъ силу договоровъ между воюющими. Оставляю въ сторонѣ тотъ частный вопросъ, по поводу котораго эта теорія была выставлена, вопросъ о свободѣ плаванія во время войны, и обращаюсь къ правиламъ нейтрализаціи въ собственномъ смыслѣ слова. Въ отношеніи этихъ правилъ, конечно, нельзя утверждать, что они не будутъ дѣйствовать во время войны между Соеди-

<sup>1)</sup> Article XXIII: If it should become necessary at any time to employ armed forces for the safety or protection of the Canal, or of the ships that make use of the same, or the railways and auxiliary works, the United States shall have the right, at all times and in its discretion, to use its police and its land and naval forces or to establish fortifications for these purposes.

<sup>2)</sup> Article IV: It is agreed that no change of territorial sovereignty or of international relations of the country or countries traversed by the beforementioned canal shall affect the general principle of neutralization or the obligation of the high contracting parties under the present treaty.



ненными Штатами и Англіей. Возьму хотя бы правило второго пункта третьей статьи договора, гдѣ говорится, что каналъ никогда не будетъ блокированъ и въ немъ не будутъ осуществляться права войны. Разъ такое обязательство дѣйствуетъ между двумя контрагентами, то, очевидно, лишь въ расчетъ на силу его во время войны между ними, ибо Англія, оставаясь въ мирѣ съ Соединенными Штатами, ни блокировать канала, ни производить въ немъ военныя дѣйствія не можетъ. Поэтому общее и категорическое утвержденіе, которое часто встрѣчается въ американской литературѣ <sup>1)</sup>, будто договоръ Хэя и Паунсфота не будетъ дѣйствовать во время войны между Англіей и Соединенными Штатами, во всякомъ случаѣ не вѣрно въ отношеніи пунктовъ 2—6 ст. III договора. Едва-ли слова меморандума Хэя, на которыя ссылаются въ доказательство этого положенія, его могутъ въ настоящее время оправдывать. Тамъ сказано объ «обычномъ воздѣйствіи войны на договоры», а, несомнѣнно, это обычное воздѣйствіе заключается въ томъ, что постановленія въ виду именно войны войною не приостанавливаются. Да въ текстѣ договора Хэя и Паунсфота есть и прямое доказательство того, что правила нейтрализаціи въ собственномъ смыслѣ рассчитаны на всякое время: въ текстѣ послѣдняго изъ нихъ (6) прямо сказано, что оно дѣйствуетъ во время войны и во время мира.

Если, имѣя въ виду только-что указанныя основныя положенія, пытаться выразить въ одномъ положеніи рассматриваемую часть договорнаго статута Панамскаго канала, то придется признать, что каналъ является постоянно нейтрализованной частью территоріи Соединенныхъ Штатовъ. Совокупность правъ и обязанностей, вытекающихъ изъ этой нейтрализаціи, сводится къ слѣдующему. Каналъ, включая сюда, по силѣ трактата 1901 г., прилегающее морское пространство и всѣ сооруженія, съ ними связанныя, во всѣхъ случаяхъ и безусловно долженъ рассматриваться какъ нейтральная территорія: всѣ тѣ обязанности, которыя налагаются на воюющихъ международнымъ правомъ въ отношеніи нейтральныхъ, и всѣ тѣ права, которыя нейтральные имѣютъ въ отношеніи воюющихъ, должны безусловно дѣйствовать въ каналѣ. Нейтральность канала, какъ нѣчто самостоятельное, остается совершенно не замѣтной, поскольку Соединенные Штаты въ войнѣ не уча-

<sup>1)</sup> *Knapp*. The real status of the Panama Canal as regards neutralization, Amer. Journ. of int. law, 4 (1910), 354: There is a formal act of agreement between the United States and Great Britain, and another, hinging on the first, between United States and Panama; but these are all. In case of war with Great Britain the former treaty would go to the winds. Cp. *Olney*, Fortification of the Panama Canal, тамъ-же, 5 (1911), 301. Совершенно основательно замѣчаетъ *Hains*, Neutralization of the Panama Canal, тамъ-же, 3 (1909): It has been claimed that the treaty will be annulled by war between the signatory powers. But will it? That treaties are generally annulled by war is true, but not such treaties as the Hay-Pauncefote Treaty. If its provisions are not binding in war, what are they for?

ствують: общій нейтралитетъ ихъ территоріи покрываетъ спеціальній нейтралитетъ канала. Если въ этотъ періодъ особенность положенія канала въ чемъ-нибудь и выразится, то, можетъ быть, лишь въ томъ, что правила нейтральности, изложенныя въ пунктахъ 2—6 ст. III договора 1901 г., по содержанію своему въ какихъ-нибудь мелочахъ будутъ отличаться отъ общихъ правилъ нейтралитета, которыя будутъ примѣнены ко всей территоріи Соединенныхъ Штатовъ: можно предположить, напримѣръ, что общій американскій нейтралитетъ будетъ влечь за собой болѣе суровыя ограниченія по вопросу о приводѣ призовъ, чѣмъ частныя правила Хэй-Паунсфотскаго трактата, или т. под.; но все это не будетъ имѣть принципіальнаго значенія. Самостоятельная нейтральность канала проявится въ тотъ моментъ, какъ въ войнѣ будутъ участвовать Американскіе Соединенные Штаты. Въ этомъ случаѣ изъ ихъ государственной территоріи та маленькая частица, которая занята каналомъ, будетъ выдѣлена: въ ней все останется такъ, какъ если бы Соединенные Штаты не воевали. Эта нейтральность—которая именно въ этомъ смыслѣ будетъ постоянною—скажется въ двухъ направленіяхъ: во-первыхъ, нейтральный каналъ будетъ оставаться неприкосновеннымъ для государства, воюющаго съ Соединенными Штатами, и, во-вторыхъ, Соединенные Штаты не въ правѣ будутъ пользоваться каналомъ для цѣлей войны. Само собой разумѣется, всѣ эти правовыя послѣдствія постоянной нейтральности канала скажутся только для того узкаго круга государствъ, которыя связаны между собой договорами о каналѣ, конкретно для Соединенныхъ Штатовъ, Англіи и Панама. Поэтому тѣ общія положенія, которыя я выразилъ выше въ абстрактной формѣ, въ сущности говоря, выражаются на дѣлѣ въ конкретныхъ правахъ и обязанностяхъ для сказанныхъ трехъ государствъ. Слѣдуетъ лишь оговорить, что изъ правъ Англіи на нейтральность канала во время ея войны съ Соединенными Штатами, путемъ уже отмѣченнаго выше <sup>1)</sup> процесса правового отраженія, будутъ вытекать и права другихъ государствъ на ту-же нейтральность.

Довольно сложнымъ представляется вопросъ о томъ, выразится ли нейтральность канала въ какихъ-либо ограниченіяхъ территоріальнаго верховенства Соединенныхъ Штатовъ во время мира. Вопросъ этотъ служилъ предметомъ оживленнаго спора въ Америкѣ въ связи съ проектами сооруженія укрѣпленій на каналѣ, приведшими въ концѣ-концовъ къ ассигнованію на это 62-мъ конгрессомъ въ началѣ 1911 г. первыхъ трехъ милліоновъ долларовъ (общая стоимость укрѣпленій вычислена въ 19 милліоновъ). Споръ этотъ международнаго характера не получилъ, но въ конгресѣ, въ политическихъ рѣчахъ, въ спеціальныхъ органахъ печати аргументы сосредоточены были гораздо болѣе вокругъ толкованія правилъ договоровъ, чѣмъ вокругъ соображеній

<sup>1)</sup> См. выше стр.

цѣлесообразности. Поэтому эта полемика можетъ служить матеріаломъ для рѣшенія вопроса о томъ, что влечетъ за собой нейтральность канала въ мирное время.

Сталкивались два слѣдующихъ взгляда: согласно одному—и этотъ взглядъ получилъ на дѣлѣ верхъ—верховенство Соединенныхъ Штатовъ надъ каналомъ въ мирное время ничѣмъ не ограничено и, въ частности, Соединенные Штаты могутъ сооружать укрѣпленія; согласно другому—нейтральность канала обязываетъ Соединенные Штаты воздерживаться отъ сооруженія укрѣплений въ каналѣ. Слѣдуетъ, при оцѣнкѣ этого спора, имѣть въ виду, что его не возможно рѣшить при помощи общихъ понятій о нейтрализаціи: какъ постоянно нейтральныя государства, такъ и постоянно нейтрализованныя мѣстности въ международномъ правѣ совмѣстимы и съ правомъ территоріальной власти имѣть укрѣпленія, и съ утратой ими этого права <sup>1)</sup>. Остается искать отвѣтъ въ договорахъ 1901 и 1903 г.г. Такъ и поступаютъ защитники обоихъ тезисовъ.

Доводы въ пользу неограниченнаго военного верховенства Соединенныхъ Штатовъ сводятся къ тремъ основнымъ: говорятъ, во-первыхъ, что право укрѣпленія канала необходимо, какъ средство охраны договорами установленной нейтрализаціи канала; что, во-вторыхъ, оно прямо вытекаетъ изъ смысла переговоровъ по заключенію договора Хэя и Паунсфота и что, въ-третьихъ, оно освящено ст. XXIII договора съ Панамою <sup>2)</sup>. Правильны ли эти доводы? Не буду останавливаться на первомъ; подъ формой юридической въ немъ скрытъ аргументъ цѣлесообразности, не представляющій для меня особаго интереса: объ укрѣпленіяхъ канала, какъ санкции нейтралитета, въ договорѣ 1901 г. не говорится, а то, что сказано въ этомъ смыслѣ въ договорѣ 1903 г., мы рассмотримъ, говоря о третьемъ доводѣ.

Можно ли въ самомъ дѣлѣ считать, что, по силѣ договора 1901 г., въ мирное время верховенство Соединенныхъ Штатовъ надъ каналомъ не терпитъ никакихъ ограниченій вслѣдствіе «нейтрализаціи» канала? Историческія данныя говорятъ за отрицательный отвѣтъ. Клейтонъ-Бульверовскій договоръ, говоря о Никарагуанскомъ направленіи канала, устанавливалъ запретъ возводить укрѣпленія, господствующія

<sup>1)</sup> *Нольде*, Постоянно нейтральное государство, 1905, 343 слл.; *его же*, Къ учению о международныхъ сервитутахъ: мѣстная нейтрализація, 1905; *Emmanuel Descamps*, L'état neutre à titre permanent, 1912, 190 ss.

<sup>2)</sup> Рѣчи Рузвельта въ Оклахомѣ 3 сентября 1910 г., R. G. D. I., 17 (1910), 550 и Тафта въ Нью-Йоркѣ 21 января 1911 г. Congressional Record, 62d Congress, 3d Session, vol. XLVI (1911), 1398. Многочисленныя рѣчи въ палатѣ конгресса въ засѣданіи 25 февраля 1911 г., напр. рѣчь Smith of Iowa, Congr. Rec., XLVI, 3451. Статьи *Davis*, Fortification at Panama, Amer. Journ. of int. law, 3 (1909), 885 ff.; *Knapp*, The real status, тамъ же, 4 (1910), 314 ff.; *Wambaugh*, The right to fortify the Panama Canal, тамъ же, 5 (1911), 615 ss.



надъ каналомъ или находящіяся отъ него по близости (ст. 1). Первый договоръ Хэя и Паунсфота сохранялъ это постановленіе въ п. 7 правилъ нейтрализаціи, впоследствии отпавшемъ, гдѣ было сказано: «не будетъ возводиться никакихъ укрѣпленій, господствующихъ надъ каналомъ или надъ прилежащими водами. Соединенные Штаты будутъ, однако, свободны содержать такую военную полицію вдоль канала, которая будетъ нужна для охраны его отъ нарушенія законовъ и отъ безпорядковъ». Это совершенно ясное постановленіе было дополнено, при обсужденіи договора въ сенатѣ, оговоркой, извѣстной подъ именемъ „поправки Дэвиса“, гдѣ было сказано, что нейтрализація канала не должна служить препятствіемъ къ принятію Соединенными Штатами на каналѣ всѣхъ мѣръ военной обороны. Англичане не согласились на сенатскую редакцію, освящавшую два взаимно противоположныхъ начала, и путемъ длинныхъ переработокъ достигнуть былъ компромисъ, содержащійся въ нынѣшнемъ п. 2 ст. III договора, который приведенъ выше и въ которомъ, вмѣсто прежняго логическаго противорѣчія, была санкціонирована логическая неясность. Въ самомъ дѣлѣ, здѣсь сказано, что въ каналѣ не будутъ имѣть мѣста военныя дѣйствія, но что „тѣмъ не менѣе“ Соединенные Штаты въ правѣ будутъ содержать тамъ военную силу, необходимую для охраны отъ нарушенія законовъ и отъ безпорядковъ. Такимъ образомъ, прямой запретъ укрѣплять каналъ былъ замѣненъ—какъ равноцѣннымъ постановленіемъ—признаніемъ ограниченаго права содержать войска для полицейской службы. Совершенно справедливо выводятъ отсюда противники проектовъ укрѣпленія канала, что, по смыслу переговоровъ, Англія „не предоставила Соединеннымъ Штатамъ право соорудить укрѣпленія“<sup>1)</sup>. Но, быть можетъ, изъ умолчанія договора слѣдуетъ вывести, что, не давъ разрѣшенія соорудить укрѣпленія, Англія въ то же время не въ правѣ считать, что укрѣпленія запрещены договоромъ. Тогда Соединенные Штаты, заключивъ договоръ съ Панамой, могли приобрести такое право. Я думаю, что это не такъ. Второй пунктъ ст. III Хэй-Паунсфотскаго договора понятенъ только въ томъ случаѣ, если считать, что подъ нейтрализаціей контрагенты понимали, между прочимъ, и запретъ укрѣплять каналъ въ мирное время. Ибо какой смыслъ могли иначе имѣть слова этого пункта, что и при нейтрализаціи Соединенные Штаты „тѣмъ не менѣе“ сохраняютъ право имѣть въ каналѣ военную полицію? „Если, говоритъ другой противникъ укрѣпленій<sup>2)</sup>, судить договоръ по его тексту, то возможно одно лишь логичное его истолкованіе. Всякое притязаніе, будто онъ оставляетъ Соединеннымъ Штатамъ полную свободу выбирать пути и средства обороны канала,

<sup>1)</sup> *Hains*, Neutralization, Amer. Journ. of int. law 3, 378.

<sup>2)</sup> *Olney*, Fortification, Amer. Journ. of int. law, 5, 300. Въ томъ же смыслѣ *Keifer* въ палатѣ (зас. 25 февр. 1911 г.), Congr. rec., XLVI, 3452.

совершенно устранено прямымъ предоставленіемъ Соединеннымъ Штатамъ права пользоваться военной полиціей для охраны канала. Это—уступка, которая ограничиваетъ общія права, кои иначе могли бы имѣть Соединенные Штаты въ качествѣ собственниковъ канала“.

Можно было бы считать, что сказаннымъ исчерпывается весь вопросъ. Разъ договоръ 1901 г. ограничиваетъ въ мирное время стратегическое господство Соединенныхъ Штатовъ, то нѣтъ надобности изучать еще и договоръ 1903 г. Надо однако для полноты отмѣтить, что, даже допустивъ право Соединенныхъ Штатовъ укрѣплять каналъ по договору Хэя и Паунсфота, его трудно будетъ обосновать изъ договора Хэя и Бюно-Варилла. Въ самомъ дѣлѣ ст. XXIII этого акта, хотя и упоминающая, мы видѣли, о сооруженіи укрѣпленій на каналѣ, оканчивается, если ближе къ ней присмотрѣться, несомнѣнно лишь пересказомъ основной мысли пункта второго правилъ нейтрализаціи, изложенныхъ въ договорѣ съ Англіей. Она равнымъ образомъ не содержитъ признанія безусловности военнаго господства Соединенныхъ Штатовъ, а лишь условно предоставляетъ имъ, на случай непосредственной необходимости оборонять каналъ, прибѣгать къ военнымъ мѣрамъ, лишь въ нѣсколько болѣе широкомъ объемѣ, чѣмъ то предоставлено было въ договорѣ 1901 г. Справедливо свидѣтельствуетъ Бюно-Варилла, что по смыслу этой статьи „допустимы лишь военныя мѣры для охраны канала отъ злоумышленниковъ, отъ набѣговъ флибюстеровъ, отъ мѣстныхъ возстаній, отъ военныхъ мѣропріятій сосѣднихъ странъ, отъ дѣйствія силъ природы и другихъ опасностей того же рода“<sup>1)</sup>.

Итакъ права Соединенныхъ Штатовъ въ мирное время ограничены. Договорное право признаетъ, что изъ нейтрализаціи канала вытекаетъ запретъ укрѣплять каналъ. Таковъ выводъ юриста. Но выводъ этотъ сталкивается съ тѣмъ, который былъ сдѣланъ жизнью. Каналъ укрѣпляется, и это не вызываетъ протеста тѣхъ двухъ державъ, волей которыхъ держится весь правовой статутъ канала.

<sup>1)</sup> *Bunau-Varilla*, R. G. D. I., 17 (1910), 552.



08028828

ЮФ СПБГУ